

Mestrado em Riscos, Cidades e Ordenamento do Território –  
Prevenção de Riscos e Ordenamento do Território

# A região Norte: processos de convergência e divergência no desenvolvimento territorial

Pedro Manuel Gonçalves Inácio

**M**

2017



**Pedro Manuel Gonçalves Inácio**

**A região Norte: processos de convergência e divergência no  
desenvolvimento territorial**

Dissertação realizada no âmbito do Mestrado em Riscos, Cidades e Ordenamento do  
Território orientada pela Professora Doutora Teresa Maria Vieira de Sá Marques

Faculdade de Letras da Universidade do Porto

setembro de 2017

# A região Norte: processos de convergência e divergência no desenvolvimento territorial

Pedro Manuel Gonçalves Inácio

Dissertação realizada no âmbito do Mestrado em Riscos, Cidades e Ordenamento do Território orientada pela Professora Doutora Teresa Maria Vieira de Sá Marques

## Membros do Júri

Professor Doutora Fátima Loureiro de Matos  
Faculdade de Letras da Universidade do Porto

Professora Doutora Carmen do Céu Gonçalves Ferreira  
Faculdade de Letras da Universidade do Porto

Professora Doutora Teresa Maria Vieira de Sá Marques  
Faculdade de Letras da Universidade do Porto

Classificação obtida: 16 valores

*A todos os que me acompanharam durante mais este  
percurso, o meu muito obrigado por tudo.*

## Índice

Agradecimentos.....	4
Resumo .....	9
Abstract.....	10
1ª Parte	
Introdução.....	11
1. Coesão Territorial: Política Regional de Coesão e Ordenamento do Território.....	14
1.1.Coesão Territorial em Portugal.....	22
1.2.Governança Territorial .....	26
2. Como medir a Coesão Territorial.....	30
3. Programa Nacional de Reformas e Programa Nacional para a Coesão Territorial....	42
3.1. Análise ao Plano de Reformas Nacional à luz da coesão territorial.....	42
3.2 Programa Nacional para a Coesão Territorial.....	44
2ª Parte	
1. Uma abordagem focada no Norte de Portugal: emprego e PIB per capita.....	47
1.1 O Emprego.....	47
1.2 O Produto Interno Bruto per capita.....	49
2. Comparar o Alto Minho com as Terras de Trás-os-Montes, no contexto da Região Norte.....	52
2.1. Assimetrias Territoriais.....	56
2.2. Diversidades Territoriais.....	62
2.3 Equidade e Solidariedade Social.....	68
2.4 Governança Territorial.....	70
2.5. Discussão dos Resultados.....	78
3. Conclusão.....	76
Referências bibliográficas.....	79

Sites Consultados /Documentos Analisados.....	82
Anexos.....	84
Anexo 1.....	85
Anexo 2.....	86
Apêndice.....	87
Apêndice A.....	87

## Índice de quadros

Quadro 1. Dimensões analíticas do princípio da coesão territorial e respetivos componentes de intervenção.....	17
Quadro 2. Princípios diretores do EDEC.....	19
Quadro 3. Evolução cronológica do conceito de Coesão Territorial .....	22
Quadro 4. Presença da Coesão Territorial em documentos estratégicos.....	24
Quadro 5. Vantagens da existência de um Índice de Coesão Territorial.....	31
Quadro 6. Objetivos estratégicos do Programa Nacional de Reformas (Portugal).....	42
Quadro 7. Tabela de Indicadores abordados e respetiva dimensão.....	55

## Índice de figuras

Fig.1 - Projeto INTERCO.....	36
Fig.2 - Proposta de medição <i>Centre for Economics and International Studies</i> (CEIS).....	37
Fig.3 – Caraterísticas consideradas CEIS.....	38
Fig.4 - Estudo proposto do ISCCTRP.....	39
Fig.5 - Esquema síntese do ISDR.....	40
Fig.6 – Estrela da Coesão Territorial.....	41

Fig.7 – Especificidades territoriais.....	46
Fig.8 - PIB per capita em relação à média da UE 27, em 2011 (em %).....	50
Fig. 9 - Distribuição nacional das NUT III.....	52
Fig. 10 - Região Norte e respetivas NUT III.....	53
Fig. 11- Dotações financeiras segundo o Programa Operacional.....	73

## Índice de Mapas

Mapa 1 - Valor Acrescentado Bruto em 2007 e 2015 e sua variação em Portugal, por NUT III.....	56
Mapa 2 - Formação Bruta de Capital Fixo em 2008 e 2015 e sua variação em Portugal, por NUT III.....	57
Mapa 3 - PIB per capita em 2007 e 2015 e sua variação em Portugal, por NUT III.....	58
Mapa 4 - Exportações em 2007 e 2016 e sua variação em Portugal, por NUT III.....	59
Mapa 5 - Densidade Populacional em 2007 e 2015 e sua variação em Portugal, por NUT III.....	62
Mapa 6 - Peso do Emprego em 2010-2011 e 2014-2015 e sua variação em Portugal, por NUT III.....	64
Mapa 7 – Taxa de Desemprego em 2009 e 2016 e sua variação em Portugal, por NUT III.....	65
Mapa 8 - Rendimento Social de Inserção em 2009 e 2016 e sua variação em Portugal, por NUT III.....	68

## Índice de Gráficos

Gráfico 1 - Índice Sintético de Desenvolvimento Regional em 2014, (em %)	61
Gráfico 2 – Total de Desempregados à procura de novo emprego inscritos no IEFP, por setor de atividade em Portugal (em milhares)	66
Gráfico 3 - Investimento das empresas no ambiente em % do PIB, a nível nacional	67
Gráfico 4- Beneficiários do Subsídio social de desemprego em 2009 e 2016, por NUT III (em milhares)	69
Gráfico 5 - Beneficiários ativos da Segurança Social em 2009 e 2016 por NUT III, em Portugal(milhares)	70
Gráfico 6 - Projetos aprovados durante o Quadro de Referência Estratégica Nacional (2007-2013)	71
Gráfico 7 - Financiamentos por região durante o período do QREN	72
Gráfico 8 - Projetos aprovados no presente quadro comunitário, na Região Norte, por NUT III (com dados atualizados ao dia 30-06-2017)	72



**Resumo:**

A temática da coesão territorial no seio europeu constitui-se como um assunto debatido por diferentes agentes, na qual a discussão territorial já não é recente. A discussão entre os estados-membros relativamente às questões territoriais remonta já a 1970, com a Conferência Europeia dos Ministros do Ordenamento do Território (CEMAT). Nesse seguimento, o Tratado de Lisboa, em vigor desde 2009, veio de facto, trazer uma nova vitalidade e força ao conceito, com a integração da coesão territorial como terceiro pilar da ação europeia, juntando-se à coesão económica e social.

No entanto, sendo algo ainda “novo” (em termos formais) na discussão da União Europeia e, padecendo de uma definição que seja aceite pela generalidade dos autores, este princípio é tido como um meio para a redução das disparidades territoriais verificadas à escala europeia. Apesar da sua constituição como terceiro pilar, ao contrário de outros domínios, como é exemplo o ambiente, o ordenamento do território não possui competências formais na União Europeia, o que tem dificultado a operacionalização do conceito que pretendo abordar.

De referir ainda que as relações entre os diferentes espaços, e dentro destes, essencialmente a dicotomia urbano-rural seria benéfica que se esbatesse, por força a melhorar as relações entre ambas as áreas e, consequentemente a valorização de cada local ser maior, fazendo assim o país caminhar para o objetivo europeu pretendido, o da convergência. Os fundos comunitários importa que sejam bem utilizados em domínios prioritários, como a qualificação dos profissionais ou a redução das pessoas em situação de pobreza, fazendo com que Portugal seja cada vez mais coeso, competitivo e inovador, caminhando lado a lado com as principais potências do Quadro Comunitário Europeu.

Palavras-chave: Coesão Territorial, Desenvolvimento, Urbano-Rural, Quadros Comunitários, Região Norte

**Abstract:**

The issue of territorial cohesion consist of a matter debated by different actors, in which a territorial discussion is no longer recent. The discussion between Member States on territorial issues dates back to 1970, with the European Conference of Ministers of Spatial Planning (CEMAT). In that regard, the Lisbon Treaty, effective since 2009, did indeed bring new vitality and strength to the concept, with the integration of territorial cohesion as the third pillar of European action, together with economic and social cohesion.

However, being something still "new" (in formal terms) in the discussion of the European Union, and having a definition that is accepted by the majority of authors, this principle is seen as a means to reduce territorial disparities verified at European level . Despite its constitution as a third pillar, unlike other areas such as the environment, the spatial planning does not have formal competences in the European Union, which has made it difficult to operationalize the concept that I intend to approach.

It should also be noted that the relationship between the different spaces, and within these, essentially the urban-rural dichotomy would be beneficial to be blurred, by force to improve the relations between both areas and, consequently, the country to move towards the desired European objective, that of convergence. Community funds need to be well used in priority areas, such as the qualification of professionals or the reduction of people living in poverty, making Portugal more cohesive, competitive and innovative, walking side by side with the main European Community Frameworks.

Key words: Territorial Cohesion, Development, Urban-Rural, Community Frameworks, Northern Region

## **Introdução**

A presente dissertação centra-se em entender o que é a Coesão Territorial e a sua importância na União Europeia, no conjunto de países integrantes como também em cada nação individualmente. A incorporação da Coesão ao nível territorial como terceiro pilar da UE, com o Tratado de Lisboa (2009), de facto, foi deveras importante para o aumento do debate desta vertente em união com o domínio social e económico.

Com a sua introdução na ação da comunidade, a dimensão territorial abarca consigo um estatuto diferente do que trazia até então. A pertinência desta temática da Coesão Territorial tem vindo a estar mais presente no debate europeu, e segundo Orientações adotadas pelo Conselho Europeu em 2006, este tipo de coesão é um dos meios para se atingir os objetivos propostos em matérias de crescimento e emprego. O conceito em Portugal tem sido alvo de estudo por parte de diversos autores, de destacar Ferrão e Medeiros, entre outros, não somente a definição em si, mas principalmente a sua operacionalização e como será possível proceder a comparações e identificar onde os valores são maiores ou menores. Vários são efetivamente, os documentos que abordam a temática e que o enquadram, como são exemplo a Agenda Territorial Europeia, a Carta de Leipzig, o EDEC (Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário) e a Carta de Aalborg.

Pese embora o seu aparecimento formal, a Coesão Territorial ainda padece de uma definição universalmente aceite, ou pelo menos, uma maior significação que lhe permita dar maior conteúdo. A sua medição é um dos grandes desafios dado que há várias questões a ela implícita como a escala a utilizar e os indicadores considerados, na perspetiva de se criar um possível Índice de Coesão Territorial. Tal só será possível com a disponibilização e auxílio mútuo entre a Eurostat (Gabinete de Estatísticas da União Europeia) e os respetivos Institutos de Estatística de cada estado-membro.

De facto, o espaço territorial constitui-se assim como o cerne da questão, em que a identidade, o património natural, os recursos endógenos e as especificidades de cada local estão a ele relacionados. Deste modo, as cidades sendo parte integrantes do território, há a notar que contemplam benefícios assim como problemas e desafios que se levantam presentemente. A melhor escala onde a intervenção deve incidir deve ser aquela que melhor se ajuste à realidade, embora seja reconhecida a relevância da escala regional, dado que se encontra entre a nacional e a municipal. De referir ainda que há instrumentos tais como os de nível intermunicipal, que atendem às características próprias de cada local

e, os Planos Diretores Municipais (PDM), que se constituem como importantes meios no que toca ao incremento económico e social.

Por outro lado, os meus objetivos principais com esta dissertação, centram-se essencialmente em procurar perceber como é definida a coesão territorial sob alguns pontos de vista, em que momento se encontra a sua medição e a sua operacionalização, ou seja, como tem sido pensada e adotada nas diversas regiões. Em boa verdade, uma aliança das necessidades territoriais de cada local, segundo uma abordagem multiescalar e aproveitando os Instrumentos de Gestão Territorial (IGT), juntamente com um aumento das competências de cada estado-membro ao nível do território, seria de todo benéfico para uma valorização de cada país e, consequentemente do espaço europeu. A promoção de estratégias orientadas para o incremento rural são igualmente relevantes para a temática abordada, não sendo isso possível sem a cooperação entre os agentes que atuam no território e a quem cabe o poder de decisão.

Por conseguinte, a situação em Portugal em relação à temática referida é fundamental ser abordada, nas suas políticas e em documentos relevantes como são o Programa Nacional de Reformas, onde procuro estudar as respetivas prioridades de uma forma geral e, as questões relativas ao emprego, em particular, e por outro lado, o Programa Nacional para a Coesão Territorial, este último virado para a valorização das áreas do interior nacional. Esta importância à questão do emprego advém de ser um meio relevante de fixação populacional, sendo ainda que as orientações para o emprego, assumem a coesão territorial como sendo um dos seus objetivos estruturantes (Livro Verde, 2008).

Na 2ª parte deste trabalho, o foco direcionou-se para numa primeira fase enquadrar as regiões nacionais face à Estratégia Europeia em curso (2014-2020), passando em seguida para a reflexão sobre a região Norte. Aqui partindo de um conjunto de indicadores considerados, inicio a observação às dinâmicas do espaço e território, e das NUT correspondentes, em que procuro identificar pontos comuns e diferenças ao nível territorial. Os indicadores dividem-se em quatro principais grupos: assimetrias territoriais, diversidades territoriais, equidade e solidariedade social e por fim, a governança territorial.

Em termos de resultados, reuni um conjunto de indicadores (16 ao todo) que julgo serem pertinentes e que estão relacionados com o tema, e dessa forma pretendo perceber no caso particular da região Norte, o que esses indicadores representam. Considerando os quatro grupos enunciados, procedi à análise de cada indicador e à respetiva elaboração de

cartografia e sua representação por meio de gráficos. Os dois casos de estudo considerados foram uma NUT III pertencente ao Norte em situação de divergência (Terras de Trás-os-Montes) e, por outro lado, uma região que tem caminhado no sentido da convergência (Alto Minho). Os dois casos considerados surgiram após verificar bibliografia onde estava exposta a evolução durante o último quadro comunitário de apoio e o que está em voga, e simultaneamente querendo comparar duas NUT III com diferentes características, não somente de densidade como, de localização geográfica.

Com efeito, e dadas as mudanças ocorridas a nível mundial, a correta gestão dos recursos ao dispor é fundamental de forma a evitar a sua utilização excessiva, sendo para isso, necessário que a evolução do espaço territorial tenha em consideração a visão de um desenvolvimento equilibrado, assente nos 3C's que o Livro Verde invoca (concentração, conexão e cooperação), o que traria ganhos económicos, maior qualidade de vida e bem-estar.

Posto isto, o equilíbrio do território que a coesão territorial almeja, implica uma ação coletiva entre pessoas, comunidades e apropriação de territórios, olhando para o território como um todo. A temática assume assim destacada importância, dado que é a condição de partida para a coesão económica e social que também se procura. A valorização das capacidades produtiva e criativa de cada território, sustentadas pelas suas aptidões e potencialidades, são condições fundamentais para se atingir os objetivos propostos.

## 1. Coesão Territorial: Política Regional de Coesão e Ordenamento do Território

Desde 1986, a União Europeia (UE) tem como objetivo assegurar a coesão social e económica. O Tratado de Lisboa e a Estratégia Europa 2020 introduziram formalmente uma nova dimensão: a coesão territorial (CT), que está relacionada com a necessidade de conceder atenção à evolução do território. Embora seja de ressaltar que o Ordenamento do Território (temática relacionada com a coesão territorial) ao contrário de outros domínios tais como o ambiente, não detém competências formais na política de coesão, sendo que o mesmo continua a ser debatido informalmente (Ferrão, 2003; Faludi, 2009), o que acaba por prejudicar a evolução da Coesão Territorial, já que uma discussão formal das duas componentes seria benéfica para ambas.

Ao falar-se de coesão territorial várias questões/objetivos se colocam, entre as quais:

- Como aproveitar as vantagens de cada território com a finalidade de se alcançar um desenvolvimento sustentável e equilibrado no interior da UE?
- De que forma se pode gerir a concentração a vários níveis dos impactos positivos e negativos das cidades, como a intensa inovação e produtividade conjugados com a poluição e a exclusão social?
- Para quando o estabelecimento de uma relação mais firme e unida entre os vários territórios, com as pessoas a terem acesso ao que pretendem, sejam serviços públicos, transportes, redes de energia, internet de banda larga, entre outras?
- Com os efeitos das alterações climáticas e congestionamento do tráfego, é necessário desenvolver a cooperação inter-regional, transfronteiriça e transnacional. Exemplos destas novas formas de cooperação entre países e regiões são as estratégias existentes no mar Báltico e para a região do Danúbio.

Data de 1970, o primeiro grande momento que impulsionou o debate da coesão territorial, tendo sido um encontro entre os ministros a quem estava destinado as diretrizes do Ordenamento do Território em cada estado-membro da altura, sendo designado como a Conferência Europeia dos Ministros do Ordenamento do Território (CEMAT). Esta conferência permitiu uma série de avanços na troca de ideias, e originou a criação da Carta de Torremolinos (1984), que direcionou a atenção para a relevância do desenvolvimento social e económico, além da proteção ambiental (gestão dos recursos naturais e do território) e uma maior qualidade de vida dos cidadãos (CEMAT, 2000).

Tendo surgido de forma formal em 1997 aquando do Tratado de Amesterdão, há a destacar quatro factos que evidenciam o aparecimento e debate do conceito de coesão territorial enquanto política pública: a Agenda Territorial da União Europeia (2007), a que se seguiu a Agenda Territorial 2020, a elaboração do Livro Verde sobre a Coesão Territorial em 2008, onde se processa a inclusão da CT no Tratado de Lisboa juntando-se à esfera social e económica, ocorrido no ano seguinte e, por fim a Estratégia Europa 2020 em que a Coesão Territorial surge como uma das principais metas a alcançar. A designação de “territory matters” passou a ser mais usual, embora a sua conceção e seu significado ainda não o seja, decorrente também de ser um conceito recente, influenciando igualmente a adoção e prática de ações em cada estado-membro, já que os vários países da UE podem implementar de forma diferente esta coesão.

Quanto ao conceito propriamente dito, já desde a génese europeia que se pretende a redução das divergências e aumento da cooperação entre os vários territórios europeus (Tratado de Roma, 1957). A Coesão Territorial procura assim em comunhão com os restantes dois tipos de Coesão se complementar e melhorar as políticas territoriais do espaço europeu a vários níveis. O Livro Verde sobre a Coesão Territorial surgiu como um importante documento que após consulta pública, acrescentou à ideia de diminuir as diferenças interregionais existentes e o igual acesso aos serviços gerais, o aproveitamento das potencialidades de cada local, incentivando à diversidade e admitindo a articulação entre diferentes localidades e atores. Contudo, a definição ainda é demasiado abrangente para vários autores (anexo 1), sendo que uma melhor definição e explicação do tema será benéfico para o implementar. Davoudi (2009), afirma mesmo “*territorial cohesion is here to stay*”. Desta forma, não existindo uma clarificação, os estados-membros têm adotado aquilo que lhes é apresentado pelas instâncias da UE nas respetivas políticas públicas nacionais. No entanto, houve quem conseguisse simultaneamente seguir as diretrizes europeias e intervir nas políticas nacionais tendo presente a Coesão Territorial, é o caso da Hungria, com a integração da CT na agenda nacional e na Agenda Territorial da UE (Botka, 2009). Importa referir que estes documentos mencionados foram elaborados aquando da presidência do país da União.

Analisando o Livro Verde, este explica igualmente que “a procura da Coesão Territorial beneficiaria de uma clarificação das múltiplas temáticas que suscita” (CEC 2008, p.4). Porém, o mesmo documento invoca três formas de ação que dizem respeito à concentração, conexão e cooperação. A concentração está relacionada com a estrutura urbana marcadamente policêntrica que é tida como a que melhor favorece a coesão

territorial, já que promoverá um desenvolvimento económico que seja competitivo e que os serviços de apoio e demais equipamentos para a sociedade estejam distribuídos de forma equilibrada, assente numa rede de transportes capaz de responder às necessidades dos cidadãos (Faludi, 2006; Salone, 2006).

A conexão por seu turno pretende que os territórios e distâncias entre si sejam cada vez “menores”, ou seja, que os transportes, a troca de informações entre empresas e diversos organismos de saúde, educação entre outras temáticas, permitam que o espaço geográfico não seja entrave para os países se unirem.

Por último, a cooperação deseja que não existam divisões entre os estados-membros e estabelece-se como ponte de equilíbrio entre a conexão e a concentração, já que ambas não serão uma realidade sem existir a cooperação.

Temos assim, que a Coesão Territorial, com base no Livro Verde, pode ser entendida como:

- Concentração e densidade de forma a promover uma melhor exploração do potencial regional e do capital territorial
- Territórios conectados: vencer as distâncias a serviços de interesse económico, integrando a economia de lugares assente numa economia de fluxos
- Cooperação: eliminar a divisão promovendo a cooperação fronteiras cruzadas, mas também uma melhor coerência entre várias políticas da UE e nacionais com impacto territorial, horizontal e vertical
- Regiões com características geográficas específicas para acomodar os diferentes territórios

O conceito da coesão territorial no “Livro Verde” destaca a relevância de todo um conjunto de ações e meios existentes no espaço europeu para atingir os pressupostos, assente na cooperação entre instituições, um desenvolvimento territorial participativo e uma malha urbana que seja reajustada e mais equilibrada.

Por sua vez, Santinha (2014), interpreta a Coesão Territorial como um novo paradigma no território europeu, partilhado pela União e Estados-Membros, dividindo a coesão em três dimensões (expostas no quadro 1):

- Heterogeneidade Territorial, em que se procura tornar os territórios mais resilientes de forma a minimizar as disparidades existentes, além da



valorização do potencial de cada local, de forma a promover uma identidade territorial que seja diferenciadora;

- Organização Territorial, com objetivo que o sistema urbano predominante seja policêntrico e organizado em rede de forma equilibrada. A relação urbano-rural é também ela importante, já que ao invés de divergirem, pretende-se uma união e integração entre ambas, de forma a estabelecer relações de proximidade e reforço da complementaridade.
- Governança Territorial, segundo uma governança vertical e multinível, aumentando a coordenação entre as diferentes partes e organismos, e horizontal, incentivando uma maior cooperação entre os atores de um mesmo local.

Quadro 1: Dimensões analíticas do princípio da coesão territorial e respetivos componentes de intervenção

COMPONENTE ANALÍTICA		COMPONENTE DE INTERVENÇÃO (POLÍTICAS PÚBLICAS)	
DIMENSÕES	SURDIMENSÕES	FINALIDADE	OBJETIVOS
Heterogeneidade Territorial	Disparidades	Justiça espacial	Combater a marginalização de pessoas em contextos territoriais específicos Tornar os territórios mais resilientes
	Diversidade	Valorização do capital territorial	Criar oportunidades a partir dos ativos específicos de cada território Promover a identidade territorial como fator de unidade/diferenciação
Organização Territorial	Sistema Urbano (policentrismo)	Desenvolvimento urbano equilibrado e em rede	Desenvolver capacidades de atratividade e competitividade dos centros urbanos Promover a complementaridade funcional interurbana (massa crítica em rede) Estimular uma cultura de cooperação estratégica interurbana
	Urbano/rural (parceria urbano-rural)	Integração territorial de proximidade	Reforçar as relações funcionais e o desenvolvimento de redes (fluxos) entre os centros urbanos e as áreas rurais Desenvolver mecanismos de interdependência e de complementaridade entre centros urbanos e áreas rurais Estimular uma cultura de participação em lógicas reticulares sistêmicas e de proximidade
Governança Territorial	Coordenação vertical	Governança multinível	Clarificar e articular a repartição vertical de atribuições e competências (ótica de subsidiariedade) Melhorar a capacidade de coordenação e governabilidade entre diferentes escalas de intervenção
	Coordenação horizontal	Cooperação institucional e coerência de políticas	Desenvolver formas de cooperação entre diversos atores baseada numa visão partilhada sobre um mesmo território Desenvolver formas de discussão e participação ativa dos cidadãos nos processos de tomada de decisão Desenvolver abordagens articuladas, integradas e territorializadas das várias políticas públicas

Fonte: Araújo, J. (2014).

De outro modo, Ferrão (2003), fala-nos de uma panóplia de acontecimentos e publicações que surgiram, tais como a “*Banana Azul*” defendida por Brunet em 1989, (expõe a concentração de recursos em cidades como Londres, Amesterdão, Bona e Milão), a “*Casa dos sete quartos*” (Lutsky, 1990), que afirma a presença de sete regiões europeias transnacionais que diferem entre si, a “*Estrela Azul*” do IAURIF do ano de 1991, em que é defendida a organização do espaço comunitário centrado nos locais com maiores capacidades, e o “Cacho de Uvas”, ideia exposta também no mesmo ano por Kunzmann e Wengener, alertando para um território sustentável assente em cidades organizadas. Estas distribuições geográficas referidas permitiram aumentar o conhecimento teórico e alertar para toda uma gama de assuntos. Assim, de facto, o demorado processo que conduziu ao surgimento e aprovação do EDEC (Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário) em 1999, numa reunião realizada em Postdam a 11 de Maio, após dez anos de intensa pesquisa e trabalho científico e político, desencadeou uma série de acontecimentos importantes no que concerne à temática do território, estando os principais indicados no quadro 3.

Embora a União Europeia não tivesse na altura nenhuma competência formal ao nível do território, os debates que se seguiram ao início do EDEC proporcionaram avanços na criação de medidas favoráveis à sociedade, ao aparecimento de novos valores e competências e a todo um conjunto de “boas práticas”.

Porém, dado ser um debate e várias opiniões surgirem sobre o assunto, o EDEC teve algumas críticas, desde logo por não se saber quem era o responsável pelo mesmo, dado o território não ter competências formais. Contudo, é inegável o contributo e avanço que o mesmo proporcionou, pois aumentou a necessidade de se admitir o território como um conceito de coesão que fosse aceite pela União. Na mesma ótica, permitiu o aparecimento de diversos documentos no sentido de um melhor desenvolvimento do espaço territorial europeu, promovendo uma maior confiança e de certa forma esperança para que a UE tenha em conta o Ordenamento do Território (OT) de uma forma mais assertiva (Faludi, 2002).

O EDEC, cujos princípios estão expostos no quadro 2, (que posteriormente passou a designar-se Estratégia Territorial Europeia (ETE), desencadeou a elaboração de uma série de documentos tais como os relatórios de coesão e o surgimento de programas de cooperação entre territórios (INTERREG por exemplo), que contribuiu também para a criação do Observatório em Rede do Ordenamento do Território Europeu (ESPON) e das euro-regiões (Medeiros, 2013).

## Quadro 2: Princípios diretores do EDEC

<p>1. DESENVOLVIMENTO ESPACIAL POLICÊNTRICO E NOVA RELAÇÃO CIDADE-CAMPO</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Desenvolvimento espacial policêntrico e equilibrado na U. E.</li><li>- Cidades e regiões urbanas dinâmicas, atractivas e competitivas</li><li>- Desenvolvimento endógeno, diversidade e bom funcionamento dos espaços rurais</li><li>- Parceria cidade-campo</li></ul> <p>2. EQUIDADE DE ACESSO ÀS INFRA-ESTRUTURAS E AO CONHECIMENTO</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Uma intervenção integrada visando uma melhor ligação às redes de transportes e um melhor acesso ao saber</li><li>- Desenvolvimento policêntrico: um conceito para uma melhor acessibilidade</li><li>- Utilização eficaz e durável das infra-estruturas</li><li>- Difusão da inovação e do saber</li></ul> <p>3. GESTÃO PRUDENTE DA NATUREZA E DO PATRIMÓNIO CULTURAL</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Natureza e património cultural, factores de desenvolvimento</li><li>- Preservação e valorização da natureza</li><li>- Gestão do recurso água: um desafio prioritário para o desenvolvimento espacial</li><li>- Gestão criativa das paisagens culturais</li><li>- Gestão criativa do património cultural</li></ul>
--

Fonte: Ferrão (2004)

Desta forma, o ESPON constitui-se, desde a sua criação, como uma rede que efetua estudos de base territorial a nível europeu, sendo um suporte ao já existente anteriormente EDEC. Este observatório permite a ligação entre investigadores e os “policy-makers”, alertando assim os políticos para a relevância da vertente territorial nas respetivas políticas setoriais de cada estado-membro (Barca, 2009; Faludi, 2005; Faludi, 2009; Santinha, 2014; Waterhout, 2008). Ao longo do tempo, até à atualidade, o ESPON afigura-se como relevante para a “learning machine”, ou seja, uma maior aprendizagem sobre o contexto europeu e seu planeamento. Além de responder e alertar para importantes temáticas, expõe conclusões e alerta para novas questões/desafios que são colocadas à Europa, sendo uma base para futuras investigações (ESPON, 2006; Faludi, 2009 e Santinha, 2014). Nesta linha de cooperação territorial, destaque para vários programas que permitiram a união entre a cooperação dos territórios e a coesão territorial, tais como o INTERACT, URBACT e o INTERREG (desenvolvido durante quatro períodos de funcionamento, desde 1990 até 2013), que apoiando projetos de fronteira permitiram uma diminuição das mesmas (enquanto espaço de divisão) no espaço europeu (Caramelo, 2007; Medeiros, 2010). Na verdade, o INTERREG foi bastante relevante pois permitiu aplicar e tornar perceptível a coesão territorial (Waterhout, 2008), acrescentando valor à ação política.

Para 2007, onde há a destacar a adoção da Agenda Territorial da União Europeia (Comissão Europeia, 2007), que decorreu na cidade alemã de Leipzig, a mesma permitiu dar um cariz mais territorial às políticas de coesão em vigor, levando mesmo vários autores a admitir que uma nova cultura de território nas políticas públicas se iniciaria

(Ferrão, 2004 e 2011). Faludi refere que a adoção do 1º Programa de Ação da Agenda Territorial da União Europeia (2007) originou o aparecimento de uma série de intervenções, destacando-se a Rede de Pontos de Contacto da Coesão Territorial, que surgiu no decorrer da presidência portuguesa (em 2009), e que na sua opinião marca de facto o início de uma nova era que o autor apelida de “institucionalização” do ordenamento do território europeu. A propósito do CEMAT (Conferência Europeia dos Ministros responsáveis pelo ordenamento do território), foram realizadas sucessivas reuniões não apenas contando com a presença dos estados-membros da altura na UE e praticamente todos os restantes países pertencentes à Europa, onde se procurou debater que caminhos tomar no desenvolvimento de redes de cooperação auxiliares e estratégias territoriais ao nível europeu. Os princípios que sustentam as orientações de desenvolvimento territorial estão consagrados na recomendação REC 2002, que vão ao encontro das orientações europeias defendidas.

Por sua vez, no documento “Desenvolvimento Policêntrico: Promover a Competitividade e Reforçar a Coesão” adotado em Lisboa no ano de 2006, é defendido que todos os estados-membros da UE, devem adotar processos mais estratégicos com a aplicação da governança territorial, com vista a alcançar um desenvolvimento integrado e equilibrado na Europa. Na verdade, a preparação do Livro Verde sobre a Coesão Territorial constitui provavelmente o melhor exemplo de mobilização de diversas comunidades, sejam elas nacionais ou comunitárias, em relação a temas do ordenamento do território no presente e políticas futuras do mesmo. Esta troca de ideias e mobilização de várias partes permitiu dar um carácter mais proactivo às políticas territoriais e trazer para o debate europeu a dimensão da coesão territorial no período posterior a 2013. Deste modo, veio-se a verificar aquando do Tratado de Lisboa (que entrou em vigor a 1 de Dezembro de 2009), a consagração da coesão territorial como parte integrante da política de coesão e pilar da mesma, em curso até aos nossos dias, além da coesão económica e social. Pese embora esta integração do território na política de coesão, a verdade é que vários desafios emergiam no debate comunitário e, assim por motivos da crise económica (iniciada em 2008) que assolou um pouco por todo o Mundo e teve repercussões naturalmente na Europa, o ordenamento do território ficou como que em segundo plano.

Há ainda a destacar o aparecimento da “Agenda Territorial Europeia 2007-2013” que se constituiu como um documento relevante para agir em resposta à crise mencionada de 2008. Em 2010, a Comissão Europeia (CE), publica o documento “Europa 2020 - Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo”, que além de refletir

sobre os problemas que cada tipo de crescimento tem de enfrentar e dar resposta, estabelece-se como uma ponte para a estratégia dirigida à Europa até 2020. Esta foi importante na medida da operacionalização do ordenamento do território, dado que expõe variadas ações para os três tipos de coesão (económica, social e territorial) como forma de solução dos problemas (Szlachta, 2011).

Perante a indefinição do significado da temática, Waterhout (2008) também transmite a ideia que a sua aceção não se encontra sustentada. O autor defende que a coesão territorial necessita de ser melhor compreendida de forma a ser aplicada por mais agentes, além dos proponentes, sendo de realçar o contínuo debate entre várias partes, de forma a uma melhor compreensão e consequente operacionalização do processo. O mesmo autor indica-nos a existência de quatro objetivos que estão relacionados com a coesão territorial, sendo eles: “*Europe in balance*”, alertando para uma coesão socioeconómica, a “*Coherent European Policy*”, que diz respeito a uma governança horizontal eficaz, a “*Competitive Europe*”, ou seja, uma Europa cujas regiões sejam competitivas, de forma à União conseguir concorrer com os mercados globais, e por último a “*Green and Clean Europe*”, com um olhar atento para a temática ambiental e o uso racional dos recursos.

Camagni (2006), por sua vez, indica-nos ainda que a coesão territorial deve ter igualmente presente, três dimensões, sendo elas a económica, a social e ambiental, sendo os objetivos a alcançar também estes três, a eficiência territorial, qualidade territorial e a identidade territorial. O autor desmarca-se da “única” necessidade de promover a equidade, alertando igualmente para a necessidade de valorizar o capital territorial de cada local, uma vez que irá promover um desenvolvimento maior e criar condições atrativas para a fixação de empresas e mão-de-obra ativa.

Porém, apesar do que foi referido, é certo que o ordenamento do território não é na verdade um dos temas mais debatidos e significativos na agenda europeia, devido ao que muitos consideram ser razões históricas e ideológicas. De facto, a Europa no pós-guerra cresceu sob desígnios de continente europeu como promotor de paz, prosperidade e democracia, a que se juntam outros ideais mais recentes como a Europa dos consumidores, modelo social europeu e a Europa verde.

Quadro 3: Evolução cronológica do conceito de Coesão Territorial

<b>Acontecimento</b>	<b>Ano</b>
Tratado de Roma	1957
CEMAT	1970
Carta de Torremolinos	1984
Tratado de Amesterdão	1997
EDEC	1999
Agenda Territorial da EU	2007
Carta de Leipzig	2007
Livro Verde sobre a Coesão Territorial	2008
Tratado de Lisboa	2009
Rede de Pontos de Contacto da Coesão Territorial	2009
Agenda Territorial 2020	2011

Fonte: Elaboração própria.

## 1.1 Coesão Territorial em Portugal

Como o próprio conceito assim o induz, o território é o principal foco deste tipo de coesão. Acordada pelos ministros com ação no desenvolvimento territorial em Conselho da União a 25 de Maio de 2007, a Agenda Territorial teve o seu “nascimento”. Este é um importante meio cuja orientação está virada para a CT, integrando os desafios do território nas políticas que vigoram, além de estabelecer prioridades com vista ao desenvolvimento policêntrico e integrado da Europa. A Agenda Territorial é a base da Estratégia Europa 2020 e a ponte com os objetivos do crescimento inteligente, inclusivo e sustentável que são defendidos. É também ela uma resposta aos desafios e dificuldades recentes com que se deparou a UE e seus estados-membros, desde a crise e as alterações climáticas, até às dependências entre determinadas regiões e mudanças ao nível da demografia e sociedade. Conjuntamente com o Livro Verde da Coesão Territorial (2008), em que ambos partilham esta visão do território, havendo consciência de que existem medidas a tomar, a Agenda Territorial evoca seis objetivos prioritários para o espaço temporal até 2020, sendo eles:

1. Incremento do desenvolvimento territorial policêntrico e equilibrado;
2. Desenvolvimento integrado das cidades e áreas rurais bem como locais com determinadas especificidades;
3. Integrar ao nível do território as regiões transfronteiriças e transnacionais;
4. Permitir a competitividade global das regiões, assente em economias locais com capacidades para tal;
5. Proporcionar uma melhor conectividade territorial para os cidadãos e empresas;
6. Desenvolver uma simbiose entre valores ambientais e culturais das diversas áreas;

Ao falar-se da coesão territorial importa analisar como é que tudo o que ela implica está presente na legislação portuguesa. No entanto, sem um conceito explícito, a sua atuação no território carece de algumas lacunas. Cada instrumento de gestão territorial tem as suas particularidades e importa aproveitar os seus aspetos positivos, assim como promover uma melhor articulação entre todos eles. O sistema de gestão territorial pretende-se que seja simples, de forma a ir ao encontro dos princípios que se pretendem colocar em prática: cooperação, coordenação e a subsidiariedade, o que permitirá caminhar para um futuro risonho no que à coesão territorial diz respeito. O sistema de gestão nacional tem passado por várias transformações, embora tenha de haver cuidado para não deitar por terra os esforços que foram feitos para a gestão ser mais simples e flexível. Deste modo, e numa análise mais específica, o PROT (Plano Regional de Ordenamento do Território), é um importante plano que importa ser mais explorado, dado que ocupa uma posição privilegiada no que ao planeamento respeita, pois encontra-se entre as escalas nacional e municipal e constitui um apoio fundamental para a promoção da ansiada coesão. O nível intermunicipal por sua vez, deve ser visto como também ele importante, pois permite atentar às características próprias de cada território, seja na diversidade e identidade, enquanto nos PDM (Planos Diretores Municipais), as especificidades próprias de cada local são salvaguardadas, sendo assim estes planos de desenvolvimento económico e social. Em Portugal, o conceito de coesão territorial surge em alguns documentos, (quadro 4) não sendo contudo uma designação referida em larga escala. Presente no PNPO (Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território) e nos vários PROT Norte, Centro, OVT (Região Oeste e Vale do Tejo), AML, Alentejo e Algarve, além do QREN 2007- 2013 (Quadro de Referência de Estratégia

Nacional), a Coesão Territorial estabelece-se como um objetivo a ser alcançado, inerente à ideia da convergência perante as condições e qualidade de vida dos cidadãos, “ com um interior menos estigmatizado”. A Política de Cidades POLIS XXI é também comprovativa da ideia e aplicação do conceito, em que é referido “*um modelo de desenvolvimento cada vez mais dependente do conhecimento e da inovação pressupõe uma sólida base urbana e exige às cidades uma elevada qualificação das suas funções e uma forte capacidade de fixação e atração de pessoas criativas e de atividades inovadoras*” (POLIS XXI - A Política de Cidades 2007-2013,pag.3), baseado no modelo territorial presente no PNROT. Não descurando a importância do meio rural, (tendo inclusive sido referido pela POLIS XXI), as áreas urbanas e rurais devem estabelecer entre si dinâmicas que se complementem, tal como é explanado no PENR 2007/2013 (Plano Estratégico Nacional de Desenvolvimento Rural). A ideia referente ao conceito em estudo surgiu também no PNACE (Plano Nacional de Ação para o Crescimento e Emprego) 2005-2008.

Quadro 4: Presença da Coesão Territorial em documentos estratégicos

Documento de orientação estratégica	Principais ideias associadas à Coesão Territorial
PNROT	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dinamização de processos de desenvolvimento regional (concentração de intervenções tomando a rede de cidades como referência e o modelo de desenvolvimento policêntrico)</li> <li>- Acesso generalizado a Serviços de Interesse Geral</li> <li>- Desenvolvimento de infraestruturas e redes de transportes</li> </ul>
PROT	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aposta em modelos de organização territorial baseados num sistema urbano policêntrico, em serviços de proximidade e na dinamização e diversificação da atividade económica e do emprego em meio rural</li> <li>- Valorização da diversidade territorial e promoção de potencialidades endógenas</li> <li>- Promoção de equidade no acesso a bens, serviços e oportunidades (adoção de elementos de discriminação positiva)</li> <li>- Cooperação institucional e articulação de políticas</li> </ul>
QREN 2007/2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Convergência em matéria de condições e qualidade de vida</li> <li>- Reforço das redes de estruturação do território (conectividade nacional e internacional)</li> </ul>
PNACE 2005/2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Valorização equilibrada do território (medidas de discriminação positiva a favor de regiões menos desenvolvidas, sistema urbano mais policêntrico, redes de cooperação)</li> <li>- Valorização das potencialidades endógenas</li> <li>- Articulação de políticas e instrumentos de ordenamento</li> </ul>
Política de Cidades POLIS XXI	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reforço dos espaços do interior (relações de complementaridade entre espaços urbanos e rurais)</li> <li>- Promoção de ligações em rede</li> </ul>
ENR 2007/2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diminuição das assimetrias regionais</li> </ul>
ENDS 2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Valorização equilibrada do território (acessibilidades, desenvolvimento policêntrico, desenvolvimento urbano-rural, conectividade digital)</li> <li>- Promoção de administração pública mais eficiente e modernizada (funcionamento em rede, participação, políticas transversais, bens e serviços públicos)</li> </ul>
Contributo das Autoridades Portuguesas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Articulação de políticas e atores de diferentes territórios</li> <li>- Valorização das especificidades territoriais</li> </ul>

Fonte: Santinha e Marques (2012)



É indicada a necessidade de se promover um desenvolvimento rural que seja sustentável, sendo necessário o reforço da coesão territorial e social de forma a promover-se o desenvolvimento do país. Importa não descurar que uma parte do nosso território é de ordem marítima, nomeadamente os arquipélagos dos Açores e Madeira, regiões designadas como ultraperiféricas. Convém assim deste modo, aproveitar esse aspeto que nos diferencia de alguns países da União conferindo-lhe uma posição estratégica, e em que a área nacional deve assim ser olhada no seu espaço continental, além do insular e marítimo quando se está a desenvolver políticas de ordem nacional, no âmbito da Coesão Territorial. Assim, com a coesão territorial, é bastante favorável para o desenvolvimento de variados espaços, a sua conjugação com uma governança capaz de responder aos desafios e ligada com a participação dos agentes locais e partes interessadas no processo. Relativamente à consulta pública por parte de Portugal do Livro Verde, consulta essa que decorreu nos diferentes estados-membros, é perceptível que o aprofundar do conceito tenha sido mais elevado, dado incidir na definição propriamente dita e o que dela advinha. Assim, as autoridades nacionais questionaram-se do porquê e o para quê da adoção do conceito em termos políticos. Enquanto significado do conceito, chegou-se à conclusão da convergência entre os diferentes territórios e consequente promoção das potencialidades de cada um.

Neste seguimento, Santinha e Marques (2012) referem que as políticas públicas territoriais e ambientais, associadas à coesão territorial proporcionam geralmente o estabelecimento de redes e o acesso a serviços de interesse geral. Porém, o sistema urbano nacional apresenta algumas debilidades, tais como, diferenças demográficas e sociais, pouca união em projetos que envolvam diversas áreas urbanas, além da pouca ajuda interinstitucional, entre outras, segundo a Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, (2004). Em resposta a estes e outros desafios inerentes ao desenvolvimento urbano, surgiu em 2008 a já referida Política de Cidades POLIS XXI (Gabinete do Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades, 2008). Esta política importa referir que se constituiu à data como um marco importante em matéria urbana, estando estruturada segundo quatro principais pontos (Queirós, 2013):

- Parcerias para a regeneração urbana (escala intraurbana)
- Redes urbanas para a competitividade e a inovação (nível interurbana)
- Associações rural-urbana estruturantes do sistema urbano nacional (escala regional)

- Ações inovadoras para o desenvolvimento urbano (sem escala específica).

Em suma, com o elevar da Coesão Territorial como terceiro pilar da política de coesão, os instrumentos de política urbana, são um bom elemento no caminho percorrido para se alcançar a coesão referida, onde se procura agir mediante “os três C” da Coesão territorial. Obedecendo a uma cooperação territorial entre áreas urbanas (que é tida como um instrumento de coesão territorial), procura-se seguir agendas que sejam consensuais entre todos os estados-membros, num contexto de sintonia e coordenação.

## **1.2 Governança Territorial**

Para a coesão territorial conseguir ser observada, é necessário que a forma como os territórios se organizam seja repensada, dotando os diversos locais de maior autonomia e capacidade de decisão. Na verdade, e como esperado, nos locais com mais dificuldades, estes necessitam que sejam tomadas boas decisões e encontradas soluções de governança que possibilitem o seu desenvolvimento, sustentado com parcerias a vários níveis de investimentos privados. Em Portugal, destaca-se o conjunto de redes que a propósito do Plano de Ação da Agenda Territorial Europeia, reúne pontos de contactos de Coesão Territorial entre instituições públicas centrais e regionais, organizações da sociedade civil e centros de conhecimento. A coordenação das políticas é feita segundo o método top-down, ou seja, da União Europeia, seguida dos estados-membros e regiões, sendo indispensável que cada Estado tenha uma boa dinâmica para aplicar estas políticas. No caso nacional, as políticas referidas devem ser realizadas ao nível das NUT II, para ser mais eficaz a sua aplicação em escalas inferiores. A abrangência de mais atores e maior participação pública são pontos importantes para também encontrar bons parceiros que permitam alcançar os objetivos de desenvolvimento pretendidos e permitir alongar essas parcerias no tempo, sem risco de rutura. Este envolvimento deve ter sempre em consideração os diversos princípios inerentes à governança: cooperação, participação, envolvimento, descentralização, democratização, eficiência e a sustentabilidade.

Segundo o Livro Verde (2008), quanto maior for o conhecimento das temáticas relacionadas com a coesão territorial, tais como o crescimento, emprego, desenvolvimento rural, cooperação entre os diferentes níveis de governo, melhor será a governança política da mesma. Permitiria assim uma adaptação à escala territorial que melhor se integre na resposta aos desafios colocados em cada espaço, promovendo a

coordenação e tendo presente o princípio da subsidiariedade. Na verdade, uma melhor coordenação seria vantajoso na medida em que proporciona uma governança mais capaz de promover a coesão. São assim necessárias políticas com consistência (trade-off), tanto mais relevantes em contextos de desfavorecimento. Por conseguinte, ao sucesso das políticas está inerente a sua coordenação, o que se considera ser positivo que a escala onde se inicie uma dada política seja a da União Europeia, e progressivamente nas escalas inferiores, enquanto a nível nacional, a NUT II será uma boa escolha, dado que consegue influenciar as escalas situadas mais abaixo. A promoção de parcerias entre entidades públicas e privadas constitui-se, igualmente, uma solução que permite o envolvimento de atores e agentes interessados, e assim incentivar a participação pública de mais cidadãos, pese embora, os objetivos de todas as partes sejam os mesmos, de forma a não gerar conflitos de maior.

Por outro lado, historicamente a eleição de pessoas ligadas ao planeamento e governação de um dado território era feito segundo o método do voto, com princípios bem marcados de representação e delegação (Ascher, 2008). Nos tempos que correm porém, e face aos períodos de mudança e dinâmicos que presenciamos, governar é uma ação mais exigente assim como a escolha, já que as pessoas candidatas a determinados cargos administrativos têm visões e motivações diferentes.

As mudanças ocorridas na sociedade sucedem-se a ritmos cada vez mais “incontroláveis”, sendo este processo e modelo de votação, mais complexo e assim, a governança é um processo mais exigente (Stoker, 2000). Deste modo, quem governa e toma as decisões para os mais variados públicos sociais tem de passar uma imagem de confiança e ter uma atitude proactiva para que as pessoas se sintam bem no espaço onde habitam e aqueles por onde passam. Para Ascher (2008), no seu entendimento, a decisão das políticas tomadas terem também uma quota-parte de importância da sociedade em geral, é vantajosa para o sistema político que vigora, a democracia e consequentemente faz com que as ações sejam fiáveis.

No presente pode-se afirmar com firmeza que a governança é feita a vários níveis, ou seja, contempla o nível regional, nacional e comunitário, sendo assim uma governança multinível, podendo a mesma acontecer de forma vertical, intersectorial e intermunicipal. No nosso país, a mesma é realizada com elevado grau de centralidade, embora as recentes medidas de descentralização abram portas para mudar o rumo das políticas nacionais, para que sejam mais íntegras. Incita-se o cada vez maior envolvimento dos agentes locais e a aplicação dos princípios dos modelos de governança, a saber “descentralização,

responsabilização, participação, coordenação, cooperação, parceria, contratualização, etc.”, traduzindo estas estruturas uma “visão mais estratégica e colaborativa dessas políticas” (FERRÃO, 2010, p. 134).

Por outro lado, quanto aos Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT), instrumentos de desenvolvimento territorial entretanto surgidos, são também um exemplo da governança que é praticada no nosso país, dado que se pretende o desenvolvimento regional, e que para atingir os objetivos, é preciso a mobilização dos atores necessários. Com efeito, e observando os instrumentos de OT, verifica-se que somente uma pequena percentagem dos PROT aprovados e atuais estão revistos. A cultura nacional de governança importa que aumente, dado que ainda temos uma cultura de governança e trabalho em rede com algumas fragilidades, sendo para isso importante uma maior aproximação entre as cidades, municípios e todos os agentes envolvidos no processo do ordenamento. A mentalização de que a coesão funciona como um prenúncio para aumentar a competitividade territorial é fundamental, potenciando assim os recursos de cada região e melhorando as relações entre si. É igualmente crucial dar-se mais importância aos PROT e articular com os instrumentos de abordagem territorial, AIDUS (Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano), ITI (Investimentos Territoriais Integrados) e DLCB (Desenvolvimento Local de Base Comunitária).

Segundo Ferrão (2015), no nosso país é possível verificar que a administração pública é feita de forma central, sectorial e hierarquizada, o que torna as políticas públicas menos capazes de serem bem-sucedidas, dada a pouca participação das pessoas, e consequente menor capacidade de resolução de problemas da sociedade, empresas e os variados locais. Assim, as relações entre as políticas levadas a cabo e os cidadãos encontram-se distantes, que importa aproximar os diversos agentes para se caminhar no sentido de uma maior aceitação social e eficácia do que quer ser feito. Para Ferrão (2015), existem três meios de governança no sentido da descentralização: o governo aberto, governação integrada e governança. O primeiro indica “o objetivo de tornar as decisões políticas mais participadas, transparentes e escrutináveis através do recurso massivo a novas tecnologias de informação e comunicação e a práticas quer de acesso livre a informação pública quer de envolvimento dos cidadãos e de deliberação cívica por via eletrónica: Governo 2.0, wiki-governo, etc”. Nota para a governança integrada que o autor idealiza “através de intervenções ou serviços integrados envolvendo distintas entidades da administração, muitas vezes tuteladas por diferentes ministérios, em torno de uma questão, de um domínio, de um território ou de um público-alvo comum.”

A governança por sua vez, desenvolve-se “estimulando processos partilhados de decisão e gestão que integram diversos níveis da administração e as partes interessadas (stakeholders), a sociedade civil e a economia, assim como os princípios da coordenação e da subsidiariedade e diferentes formas de soft skills (diálogo, persuasão, mediação, concertação, etc.) e de soft power ganham grande centralidade.”

Estamos perante uma dicotomia governo-governança em que ambas têm as suas vantagens mas também limitações, importando perceber qual a que melhor se adapta a uma determinada ação. Assim, uma governação aberta, flexível e participativa leva a que os custos sejam mais elevados, as informações sejam em maior número, e o tempo que leva a que cada política seja concluída é naturalmente mais moroso, em contraponto com um governo mais centralizado e fechado, onde os custos serão menos e a aplicação de políticas mais breve. Estando de tal forma enraizada a ação da administração central em Portugal, a solução não passa pela sua eliminação e consequente maior importância dada ao “open government”, mas sim perceber qual o contexto e a política que melhor se adequa a determinada situação, procurando proteger as motivações sociais, e propósitos como a justiça, igualdade e segurança pública de todos.

Para o quadro comunitário em vigor (2014-2020), Margarida Pereira (2013) considera que é importante ter em atenção os seguintes aspetos:

- Privilegiar os modelos de governança no território, à escala regional de NUT II articulada com as CIM (Comunidades Intermunicipais).
- Maior autonomia das CCDR (Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional) para que sejam líderes efetivas de governança e consigam atuar em conjugação com intervenções setoriais e à escala municipal bem como supramunicipal.
- Adotar visões de desenvolvimento regional que sejam consensuais e compatíveis.
- Promoção de processos que valorizem os agentes e incitem à colaboração, de forma a evitar conflitos futuros.
- Criação de estruturas de monitorização, em que estas divulguem os resultados obtidos das estratégias e mudanças que possam ser implementadas.

Uma nota ainda para a governança em concordância com a Coesão Territorial, em que Santinha e Marques (2012) afirmam a necessidade de se promover uma cooperação assente numa visão que atente ao país como um todo, com abordagens que se articulem e complementem entre si e com as dimensões setoriais. Por outro lado, a incidência no território e nas políticas públicas é relevante, em que, uma união de esforços entre as duas dimensões será muito positivo para uma melhor sociedade e maior coesão territorial.

## **2. Como medir a Coesão Territorial**

Efetivamente, sendo um conceito algo recente e não existindo nenhuma definição aceite na globalidade, pelos vários agentes de Ordenamento do Território e da UE, a sua medição será deveras relevante pois irá permitir um maior grau de operacionalização e o caminhar para diminuir o carácter ambíguo do assunto (Faludi, 2004). Ao ser possível uma medição mais precisa e explicativa do espaço europeu, potencialmente melhores serão as políticas levadas a cabo. Contudo, não havendo um consenso quanto aos indicadores a serem utilizados, diversas opiniões foram e têm sido defendidas até ao presente.

Naturalmente o PIB per capita assume particular importância para se medir a CT, contudo não contempla todo o significado de cada país a vários níveis, não sendo assim possível observar com clareza como a riqueza se distribui num dado território ou, ainda se a mesma permite caracterizar um dado espaço. Assim, é necessário que indicadores de âmbito económico, ambiental, cultural, social e político sejam igualmente tomados em conta. Importa assim saber bem qual o objetivo da medição da coesão, de forma a prevenir conclusões que distorçam a realidade. Em comparação com o que sucede com o Índice de Desenvolvimento Humano (Nações Unidas), também a Coesão Territorial se tornaria um fator de maior significado se fossem considerados, além do PIB per capita os benefícios sociais e privados, o que resultaria num possível Índice de Coesão Territorial, embora os dados em questão tivessem de ser disponibilizados pela EUROSTAT e a uma escala apropriada ao efeito. Farrugia e Gallina (2008) referem, inclusivamente, que a coesão territorial e o desenvolvimento humano poderão ser dois índices que tenham uma relação positiva em ambos os casos, não existindo porém estudos demonstrativos de tal.

A escala a que se deve medir a coesão territorial é uma questão fundamental, dado que a política de coesão é feita a uma só escala (NUT II), o que tem implicações diretas no desenvolvimento e ordenamento de cada território, já que as suas políticas públicas se focam nessa escala. Contudo, e analisando os desafios atuais colocados, o ideal é pensar-

se na coesão a outras escalas. Desta feita, as estratégias devem no geral responder a uma série de problemas e dar resposta a novos desafios, como a articulação entre espaço urbano-rural e a perceção de diferentes espaços urbanos bem como de diferentes espaços rurais. A medição da CT constitui-se como importante no sentido de tornar mais prático o conceito, indo mais além da abordagem teórica, permitindo perceber a relação da coesão com as Políticas de Ordenamento do Território e os resultados mediante a sua aplicação (Faludi, 2004; Farrugia e Gallina, 2008; Medeiros, 2013).

Em suma, a medição da coesão territorial e aparecimento de um índice torna-se um aspeto essencial que acarreta diversas vantagens (quadro 5), tais como a passagem de uma abordagem teórica à prática, pois através da medição poderá se apurar de que forma o conceito de coesão territorial se reflete nas Políticas de Ordenamento do Território (e vice-versa) e que efeitos daí resultam, reforçando assim a sua aplicabilidade.

#### Quadro 5: Vantagens da existência de um Índice de Coesão Territorial

- Apurar as melhorias económicas, sociais e ambientais dos territórios;
- Apurar os custos económicos, sociais e ambientais da coesão territorial;
- Introduzir novas variáveis/domínios aos índices tradicionais (ex: participação da vida pública; responsabilidade social; inovação entre outros);
- Estimular a cooperação entre o Eurostat e os Organismos Nacionais de Estatística;
- Monitorizar as Políticas de Coesão (cultura de monitorização);
- Ajudar na tomada de decisão;
- Permitir uma melhor compreensão dos territórios em diferentes componentes e domínios;
- Avançar no domínio teórico da coesão territorial.

Fonte: Araújo, J. (2014), p.34.

#### Exemplos de Medição da Coesão Territorial

Apresento de seguida, alguns exemplos de medições da Coesão Territorial a partir da bibliografia consultada. Assim e, considerando a definição da Coesão Territorial como sendo: “the possibility for the population living in a territory to access services of general economic interest” (2008), os autores **Nadia Farrugia and Andrea Gallina** desconstruíram o conceito e chegaram no seu entender, a algumas temáticas derivadas dessa mesma definição, elaborando o seu próprio índice.

Os âmbitos considerados foram:

- Transportes
- Energia
- Serviços de comunicação
- Educação
- Saúde
- Outros serviços essenciais
- Igualdade

Deste modo, nos transportes temos 3 indicadores:

Transporte aéreo

Vias de Comunicação

Emissões de dióxido de carbono

Energia:

Consumo elétrico (kw/h per capita)

PIB per capita de uso energético

Perdas de distribuição e transmissão elétrica (% de saída)

Proporção de energia proveniente de fontes diferentes do carvão e do petróleo

Serviços de comunicação:

Internet

Telefone

Outros serviços de comunicação

Educação:

Acesso ao ensino primário, secundário e níveis superiores

Saúde:

Despesas de saúde per capita

Camas de hospital por 1.000 pessoas

Médicos por 1.000 pessoas

Esperança média de vida (anos)



Outros serviços essenciais:

Fonte de água própria para consumo (% da população com acesso)

Instalações de saneamento dignas (% da população com acesso)

Igualdade:

Urbano-rural: Medida a partir da diferença entre capacidade de sustento e acesso à água e saneamento nas áreas urbanas em oposição às áreas rurais.

Mulheres: medido pelo HDI's Gender Empowerment Index pertencente à ONU (equidade social entre géneros).

Grupos de renda: Medição feita com base no coeficiente de GINI.

### **ESPON- Projeto INTERCO**

O ESPON é um programa financiado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, em parceria com os estados-membros da UE e países parceiros (Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça). Estabelece uma política de desenvolvimento que promove a coesão territorial e um crescimento harmonioso do território da União. Assim, o projeto internacional INTERCO (Indicadores de Coesão Territorial) em associação com o ESPON, procedeu a uma análise dos indicadores que potencialmente estão relacionados com a CT, em parceria com a Universidade de Genebra (Suíça), Universidade Técnica de Atenas (Grécia) e ainda o Centro Nórdico para o Desenvolvimento Espacial (Suécia). O espaço temporal considerado foi de Fevereiro de 2010 até a igual mês de 2012, tendo o projeto sido divulgado no ano seguinte. Tendo chegado a uma lista final considerando 32 indicadores, os mesmos foram divididos em 6 objetivos territoriais.

De referir que os indicadores apresentados estão relacionados com a AT 2020 (Agenda Territorial) e com as três dimensões da Estratégia Europeia em curso. Deve-se ter em conta que os indicadores devem ser analisados em conjunto, e nos casos em que se verifique divergência em determinados territórios em relação à média europeia, as ações políticas têm de ter mais enfoque nessas situações. Conforme as mudanças que possam ocorrer, os indicadores são também eles flexíveis, de forma a permitir o ajustamento perante modificações futuras.

Os 6 objetivos de coesão considerados foram os seguintes:

### 1. Economias Locais e Competitividade Global

PIB per capita
Taxa de Desemprego
Taxa de dependência de Idosos
Produtividade no Trabalho

### 2. Territórios Inovadores

População dos 25-64 anos com Ensino superior
Investimento em Inovação e Tecnologia
Taxa de Emprego dos 20-64 anos

### 3. Acesso justo a serviços, emprego e mercado

Acesso a Ensino Básico
Acesso a Hospitais
Acesso a Serviços de Supermercado
Acesso às Universidades
Acessibilidade por meio rodoviário
Acessibilidade por meio ferroviário
Acessibilidade por meio aéreo

### 4. Inclusão e Qualidade de Vida

Rendimento disponível das famílias
Esperança Média de Vida
Taxa de abandono escolar precoce
Desigualdades entre géneros
Diferença nas taxas de desemprego por género
Índice de envelhecimento

#### 5. Regiões atrativas com bons desempenhos ambientais e capital territorial forte

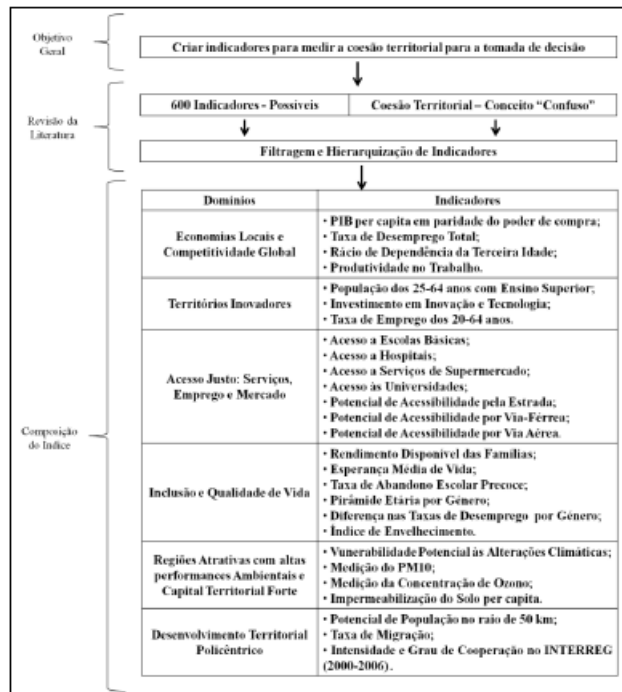
Vulnerabilidade às alterações climáticas
Poluição do ar
Medição da concentração de ozono
Impermeabilização do solo per capita

#### 6. Desenvolvimento Territorial Policêntrico

Densidade Populacional num raio de 50 km
Taxa de migração
Intensidade de cooperação no INTERREG entre 2000-2006
Grau de cooperação no INTERREG no mesmo período

Na figura seguinte é possível observar essa divisão:

Figura 1: Projeto INTERCO



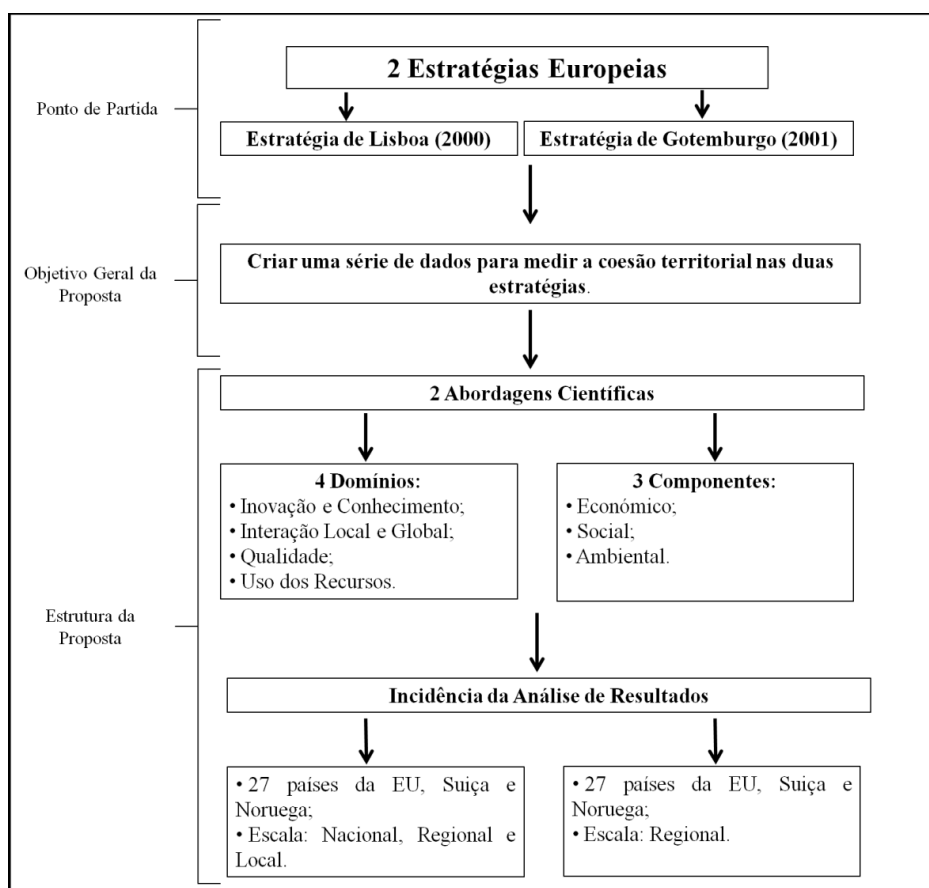
Fonte: Araújo, J. (2014), p.41.

Este projeto constitui-se como um processo importante e com um método que possibilitou a participação dos investigadores das várias instituições de ensino acima mencionadas, com os agentes e políticos relacionados com a temática do ordenamento do território. Os autores afirmam a necessidade de serem criados indicadores capazes de refletir as dinâmicas dos espaços. Uma das mudanças seria aproveitar este trabalho e procurar que existam mais indicadores, essencialmente nas áreas da biodiversidade, riscos naturais, estruturas urbanas policêntricas, ainda que se podem juntar outras, que consigam exemplificar e perceber como se pode medir a coesão territorial.

## CEIS (*Centre for Economics and International Studies*)

A proposta de 2006 do *Centre for Economics and International Studies* (CEIS), uma estrutura agregada à Universidade Italiana em Roma, apresenta uma sugestão de medição da CT, baseada em duas estratégias, a de Lisboa em 2000 e a de Gotemburgo do ano subsequente, acrescentando-lhes uma vertente ambiental. A sua medição consistia no seguinte:

Fig.2 – Proposta de medição *Centre for Economics and International Studies* (CEIS)



Fonte: Araújo, J. (2014), p.39.

O objetivo desta proposta era medir assim a competitividade e a sustentabilidade de um território às escalas nacional, regional e local. Para o CEIS, uma dada região somente contemplando seis características seria um território coeso, conectado, sustentável e assente num modelo de desenvolvimento policêntrico, como demonstra a figura 3. Este estudo afigurou-se como importante, dado relacionar a competitividade com a sustentabilidade e, ao analisar vários domínios que no seu entender são imprescindíveis

para alcançar a Coesão, permitiu alertar para a temática ambiental e dos recursos, além da governança, que até aqui não eram referidas como relevantes para a Coesão Territorial.

Figura 3. Caraterísticas consideradas CEIS

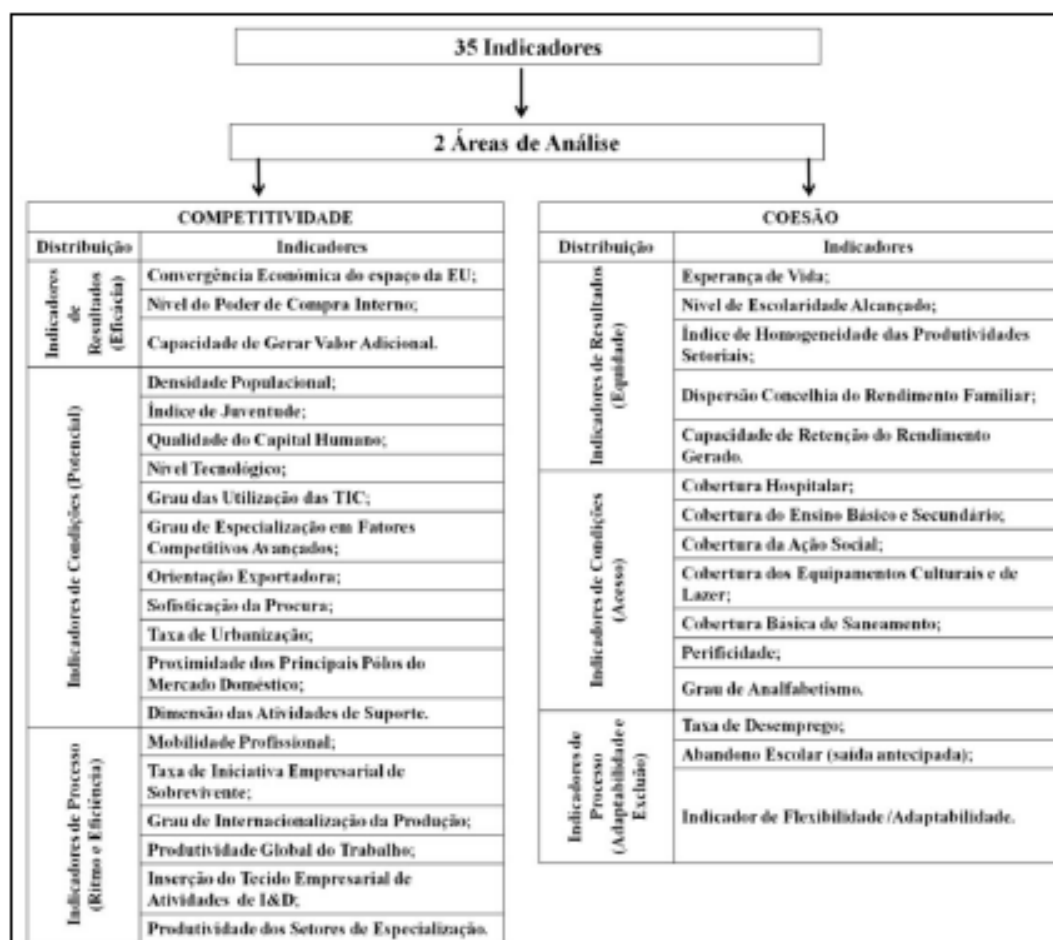


Fonte: Araújo, J. (2014).

### **Índice Sintético de Competitividade e Coesão Territorial para as Regiões Portuguesas**

Relativamente a Portugal e a projetos no sentido de procurar medir a coesão territorial, refira-se o trabalho a cargo do consórcio Augusto Mateus e Associados, intitulado Índice Sintético de Competitividade e Coesão Territorial para as Regiões Portuguesas (ISCCTRP), cujo objetivo primordial seria o de medir o impacto das políticas no desenvolvimento regional (Mateus et al, 2005). Não tendo como objetivo principal a medição da CT, o estudo relevou-se relevante para o efeito. Tomando como ponto de partida a competitividade, o estudo procurou integrar os três tipos de coesão. Importa referir que o mesmo surgiu antes da formalização da coesão territorial como terceiro pilar da política de coesão, pese embora, a existência de temas económicos, como também sociais, ambientais e territoriais. A sua análise baseou-se em indicadores existentes, considerando indicadores de resultados, de condições e de processo (Fig.4).

Figura 4: Estudo proposto do ISCCTRP.



Fonte: Araújo, J. (2014).

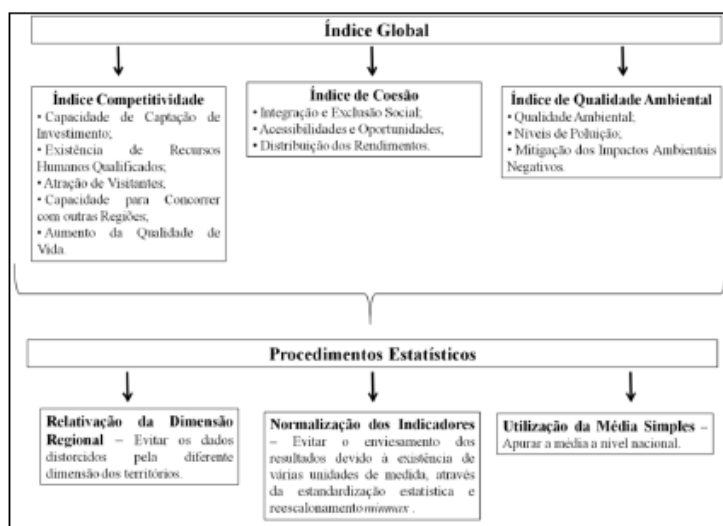
No total foram considerados 35 indicadores, 20 para a competitividade e 15 na coesão, sendo de destacar alguns indicadores que não têm correspondência nas bases estatísticas de Portugal. Apesar de tudo, este projeto, constituiu uma base para o Índice Sintético de Desenvolvimento Regional (ISDR).

### Índice Sintético de Desenvolvimento Regional (ISDR)

Este índice, publicado em 2006 contou com a colaboração do Instituto Nacional de Estatística (INE) e do Departamento de Prospetiva, Planeamento e Relações Internacionais (DPP). Este índice procura medir o desenvolvimento de uma região, e pretendeu na altura ser um primeiro passo a ser considerado em estudos futuros. Na sua

gênese, o ISDR mede as diferentes regiões ao nível da NUT III, considerando as três dimensões: a competitividade, a coesão e a qualidade ambiental.

Figura 5: Esquema síntese do ISDR



Fonte: Araújo, J. (2014), p.41.

Considerando indicadores de avaliação das diferentes regiões, também integrou indicadores de medição da CT. Tendo sido colocado em prática (como pretendido), avaliou as regiões nacionais, sendo a publicação mais recente datada de 2015.

## Proposta de Eduardo Medeiros

Quanto a este autor, o seu estudo relativamente à coesão territorial está bem patente na bibliografia a si referente, desde a análise à Escandinávia, com o exemplo da Suécia, bem como do caso português e espanhol.

Deste modo, ele indica-nos que a medição da CT deve obedecer a um espaço temporal que relaciona dois períodos distintos. É também referida a importância das dimensões consideradas serem de várias ordens, como económica, social e ambiental (figura 6), relacionadas com a governança territorial (cooperação) e o policentrismo.



Figura 6: Estrela da Coesão Territorial



Fonte: Medeiros, E. (2016).

O Livro Verde sobre a Coesão Territorial alertava para isso mesmo, de serem considerados indicadores tanto quantitativos como qualitativos, para ser possível uma melhor compreensão e realidade sobre as tendências da mesma (Medeiros, E.). O autor reuniu a sua análise num quadro-síntese (anexo 2), atentando para que em cada dimensão, os indicadores indicados estejam distribuídos em número semelhante por cada uma. A questão da escala, também é alvo de particular atenção de Medeiros, e assim como já referido, nos seus estudos na Escandinávia e Península Ibérica, o autor considerou as NUT II e NUT III como escalas primordiais, com maior destaque no entanto para com estas últimas. De referir que o autor utiliza o Índice de Desenvolvimento Humano para o seu índice de coesão territorial.

Assim, em termos de resultados comparativos, o autor esperava inicialmente uma melhoria do índice de 1990 para 2010, o que em vários casos não se veio a verificar. A AM Lisboa em ambos os anos teve o melhor índice, sendo que os territórios mais preocupantes foram áreas periféricas, como Cova da Beira (atual Beira Baixa) e Tâmega, (no presente designada Tâmega e Sousa), onde a evolução foi praticamente inexistente, o

que patenteia bem a divergência que persiste no nosso país, contrariamente ao defendido pela União Europeia, de tornar mais coesos os seus estados-membros.

### 3. Programa Nacional de Reformas e o Programa Nacional para a Coesão Territorial

#### 3.1 Análise ao Plano de Reformas Nacional à luz da coesão territorial

Noutro âmbito, observa-se que por ser um termo mais recente e (ainda) menos explícito que a coesão social e económica, a coesão territorial integrada no **Programa Nacional de Reformas (PNR)**, no caso de Portugal, bem como nos programas respetivos de cada estado-membro, é pouco referida por cada país, relativamente aos restantes pilares estratégicos da política da União Europeia. De realçar igualmente que, o respetivo PNR de cada estado-membro procura dar resposta às recomendações da União Europeia dirigidas a cada país, estando os vetores estratégicos expostos de forma sintética no quadro 6.

Quadro 6. Objetivos estratégicos do Programa Nacional de Reformas (Portugal)

PNR Pilar estratégico	Indicador	2015	Meta Portugal 2020
Promover a inovação da economia portuguesa	Investimento em I&D em % do PIB	1,29% * (dados 2014)	2,7%
Qualificar os portugueses	Taxa de abandono escolar precoce e formação na população entre 18-24 anos	13,7%	10,0%
	% de diplomados que tenham completado o ensino superior ou equivalente (30-34 anos)	31,9%	40,0%
Valorizar o território	Emissões de Gases de Efeito de Estufa (variação % face a 2005 em emissões não CELE)	-21% (dados 2014)	1,0%
	% Energias renováveis no consumo de energia final	27% (dados 2014)	31,0%
	Eficiência Energética (ganho no consumo de energia primária)	20,4Mtep (dados 2014)	22,5Mtep [a]
Coesão e igualdade	Taxa de emprego (população 20-64 anos)	69,1%	75,0%
	Pessoas em risco pobreza /exclusão social (variação face a 2008)	+ 14 mil *	- 200 mil

(\*) Dados provisórios

[a] Meta revista em 13.maio.2015 pela Comissão Europeia

Fonte: Programa Nacional de Reformas (Abril 2016).

No que concerne à promoção da coesão territorial, a mesma enquadra-se no pilar da valorização do território. Deste modo, segundo o documento referido, o território e sua valorização constituem um meio para a competitividade da economia, no sentido em que proporciona um desenvolvimento equilibrado do país e o reforço da sua coesão social. O nosso país tem locais de imenso potencial que importa aproveitar, utilizando racionalmente os seus recursos, para alcançar o tão desejado desenvolvimento económico equilibrado e sustentável em termos ambientais, e isto passa por várias medidas entre as quais: descarbonização da economia, uso eficiente dos recursos, mobilidade sustentável, e também mediante a coesão territorial e sua promoção, como forma de procurar o equilíbrio dos diversos territórios, desenvolvimento dos territórios de baixa densidade e aproveitamento específico dos recursos que cada um dispõe. O quadro comunitário em vigor em relação com a valorização do território refere diversas medidas de forma a solucionar os desafios da melhoria de redes, acessibilidades e ambiente urbano. Deste modo, a defesa de transportes públicos coletivos rodoviários, a descarbonização, também designada por *Living Labs* e a mobilidade suave são algumas dessas medidas. Destaque para os programas específicos como o IFRRU 2020 (Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas) em que se procura promover a regeneração de 1800 edifícios em áreas urbanas e ainda o reforço da política dos 3R (reduzir, reutilizar e reciclar).

Assim, além da mobilização dos recursos, é necessário que exista uma política que permita fixar população e mão-de-obra ativa, para dinamizar economicamente os locais e valorizar a qualidade ambiental. Assim sendo, é indispensável existir uma conectividade territorial para aumentar a coesão territorial, numa clara relação entre as pessoas e a competitividade. O governo nacional neste âmbito privilegia os ativos do mar, o desenvolvimento agrícola e o desenvolvimento do sistema de conectividade territorial. No período 2014-2020 o objetivo relativamente à temática do mar é duplicar o peso da sua economia no PIB, que passa por várias atitudes de apoio ao desenvolvimento da frota pesqueira e marinha mercante, o desenvolvimento e promoção dos portos, complexos logísticos e ligações rodoviárias e ferroviárias. A aquicultura é também ela uma atividade de elevado potencial e em franca expansão que importa incrementar. Para a economia do mar, destaque-se a existência de um Fundo Azul, que consiste num incentivo económico para o início de atividades marítimas, que podem ser de preservação do património natural ou investigação e inovação (I&D), como de gestão de riscos e desenvolvimento de empresas. Refira-se também as energias renováveis em estreita ligação ao mar, como a

*eólica offshore* e as ondas, apoiadas pela Estratégia Industrial para as Energias Oceânicas. Por último, criou-se o Centro de Observação para o Atlântico, que está ancorado no âmbito do Horizonte 2020, e que procura estruturar programas de investigação, em consonância com redes internacionais que se ocupam das ciências do mar.

No que concerne à capacidade exportadora de Portugal, o Plano Ferrovia 2020 e o Plano de Ampliação da Capacidade Portuária constituem-se como dois planos importantes para esse efeito. Assim, a respeito da ferrovia, o plano de investimento aprovado, prevê a modernização de 1200 km de rede, com ligações entre Portugal-Espanha: Aveiro-Salamanca e Sines/Lisboa-Madrid; destaque igualmente para a renovação da linha do Norte e a eletrificação de 400 km mas desta feita em linhas já existentes. Com estas ligações, dá-se assim início à instalação do Sistema Europeu de Gestão do Meio Ferroviário (ETCS) que pertence ao Sistema Europeu de Gestão do Tráfego Ferroviário (ERTMS), proporcionando-se assim a passagem para a bitola standard. Desta feita, estes investimentos serão fundamentais no sentido de incrementarem as ligações internacionais, diminuir distâncias-tempo entre litoral e interior, e a ligação deste último com o mercado espanhol.

Relativamente ao progresso agrícola, a melhoria das condições ao nível de infraestruturas afigura-se decisiva, no desenvolvimento desta atividade, bem como no seu incremento de forma a proporcionar um nível rural mais harmonioso. Importa que esses apoios sejam contínuos no sentido de dar um impulso importante à agricultura, quer na atividade propriamente dita, como também na gestão dos territórios rurais, tendo implicações diretas no emprego, visto que iria empregar mais mão-de-obra.

A coesão territorial somente será uma realidade se diversas ações forem levadas a cabo, e assim como os territórios mais densos têm as suas potencialidades, os locais de baixa densidade possuem dinâmicas e características bem próprias que importa preservar e aproveitar.

### **3.2 Programa Nacional para a Coesão Territorial**

Como medida no sentido de promover a coesão territorial no espaço nacional, foi elaborado um Programa Nacional para a Coesão Territorial dado a conhecer ao público em Outubro de 2016, integrado na Unidade de Missão para a Valorização do Interior. Os objetivos deste Programa são: o de implementar um ordenamento do território equilibrado, com mais ligações entre o espaço urbano e rural, o auxílio entre cidades

médias, o aparecimento de projetos que estejam apoiados por instituições ligadas à ciência e conhecimento, promoção de uma maior cooperação além-fronteiras, assim como a repovoação e o aparecimento de maiores dinâmicas desses mesmos territórios. O que se procura é assim que o conhecimento seja partilhado com os atores locais, constituindo uma rede de Cidades e Regiões com Conhecimento, que envolvam instituições de I&D e o ensino superior, sendo a competitividade e inovação as suas principais valências pelas quais se deve guiar este conhecimento.

Organizado em cinco eixos e oito desafios, o Programa Nacional para a Coesão Territorial assume-se como um importante trabalho que enumera as decisões do governo em conjunto com a ação de vários ministérios e determinadas organizações, com o objetivo de reduzir as disparidades que ainda perduram no nosso país. Com particular destaque e ponderação para os territórios do interior, que por variadas razões, ainda não têm tido a importância devida, sendo fundamental um olhar conjunto e integrado numa lógica de igualdade e complemento com o litoral, valorizado as suas potencialidades locais, sendo dessa forma mais competitivas (figura 6). Deste modo, importa olhar com atenção para os eixos e desafios presentes neste programa. Quanto aos eixos, pretende-se que os territórios do interior vejam assegurados os seguintes aspetos:

- Coesão
- Competitividade
- Sustentabilidade
- Conexão
- Colaboração

Quanto aos desafios, aqueles que influenciam o desenvolvimento e, com os quais se deparam os territórios do interior são segundo este Programa Nacional:

- Envelhecimento com qualidade
- Inovação da base económica
- Capital Territorial
- Cooperação Transfronteiriça
- Relação Rural-Urbano
- Acessibilidade Digital
- Atratividade Territorial

- Abordagens, Redes e Participação

Figura 7: Especificidades territoriais



Fonte: Programa Nacional para a Coesão Territorial (2016), p.139.

## **1. Uma abordagem focada no Norte de Portugal: emprego e PIB per capita**

A Europa e o Mundo têm sofrido alterações nas últimas décadas, com o alargamento da UE para o Leste, a moeda única, a globalização e o aparecimento de mercados emergentes, principalmente o Chinês, levando a que Portugal, e nomeadamente o Norte do mesmo, tivessem que se adaptar e encontrar formas de fortalecerem a estrutura produtiva. Os setores mais fortes foram afetados, e no caso particular da região Norte, o crescimento da economia não se traduziu em vantagens em termos de emprego, sendo este um dos principais problemas da região. Existem dois indicadores fundamentais na avaliação do desenvolvimento económico, um é o Emprego e o outro diz respeito ao Produto Interno Bruto per capita.

### **1.1 O Emprego**

O emprego passou a ser uma política prioritária em Portugal, e por toda a Europa, sendo o crescimento do emprego um dos principais objetivos do presente quadro comunitário. As estratégias para o mercado de trabalho refletem compromissos internacionais, desde logo, a aprovação de várias convenções de trabalho aprovadas pela Organização Internacional do Trabalho (OIT, onde Portugal pertence desde a sua fundação em 1919, Tratado de Versailles). Por outro, temos a estratégia europeia para 2020 (Europa 2020) onde se dá especial destaque ao crescimento e ao emprego. Os processos de monitorização das políticas de emprego no conjunto da OCDE refletem também a pertinência desta temática em matéria de desenvolvimento.

Desde a adesão à Comunidade Europeia Económica (CEE), o nosso país passou a ter um papel ativo no desenvolvimento de uma estratégia europeia de emprego, concretamente na definição de objetivos comuns para os países que integravam a comunidade, o que veio a se tornar formal no Tratado de Amesterdão, em 1997. Nesse mesmo ano, a cimeira extraordinária do emprego em Luxemburgo, concebeu a Estratégia Europeia de Emprego, sendo que esta alteração, introduziu o emprego ao lado dos pressupostos macroeconómicos, o crescimento e a estabilidade. No nosso país, no ano de 2000, ocorreu o Conselho Europeu de Lisboa, com o objetivo de fazer da UE a “economia baseada no conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo”. Em 2010, com a crise instalada, foi adotada a Estratégia Europeia que ainda vigora, com um principal foco na

saída da crise, melhorando as limitações do crescimento à escala europeia, seguindo um caminho estruturado em três tipos de crescimento, já referidos, o inteligente, inclusivo e sustentável.

Por conseguinte, no caso específico português, **o objetivo relativo ao emprego (presente no Programa Nacional de Reformas) é o de aumentar a taxa de emprego na faixa etária dos 20-64 anos para os 75%.** Assim, cabe a cada governo, no primeiro semestre de cada ano apresentar relatórios sobre a evolução dos respetivos programas de estabilidade e convergência, a designada política orçamental e os já referidos Programas Nacionais de Reforma. Em seguida, a Comissão Europeia com base nos relatórios recebidos, elabora um conjunto de recomendações na procura de acelerar os resultados atendendo aos objetivos de emprego e crescimento. É da competência da Autoridade para as Condições do Trabalho o controlo do cumprimento das normas laborais, procurando na mesma linha a segurança e saúde no mercado de trabalho. Assim, as políticas de emprego são colocadas em prática pelos serviços públicos, a variadas escalas, nacional, regional e local, bem como nas regiões autónomas. Estas medidas podem estar a cargo, embora em menor número, de instituições setoriais. Quanto às políticas de proteção de desemprego, é também aos serviços públicos que está encarregue a sua aplicação, às mesmas escalas que as políticas de emprego, sendo estas auxiliadas economicamente por contribuições das entidades empregadores, a cargo da segurança social. Os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, também ajudam as políticas de emprego, essencialmente através do FSE (Fundo Social Europeu). O reforço da importância das políticas de dinamização do emprego são também uma consequência das repercussões da crise iniciada em 2008.

Em Portugal, comparativamente com a média da UE 28, a taxa de desemprego é na verdade superior. Assim, o governo nacional tem procedido a intervenções no domínio das políticas de emprego, e ao nível dos apoios concedidos, como são exemplo o subsídio de desemprego e a reforma antecipada, que têm aumentado, aproximando-se daquilo que a União Europeia pratica em termos médios (situando-se perto dos 2% do PIB nacional, em 2009 e nos 2,13% no ano de 2012, segundo dados do Eurostat). O desemprego de longa duração é um dos principais focos que importa melhorar, dado que em 2014, cerca de 60% da população ativa se deparava com este problema, notando-se uma forte permanência dos desempregados jovens, com idades compreendidas entre 15 a 24 anos (34,7%). O emprego, depois de 2014, aumentou, em ambos os géneros, essencialmente na área dos serviços e indústria. Perante este objetivo de ser atingida uma taxa de emprego



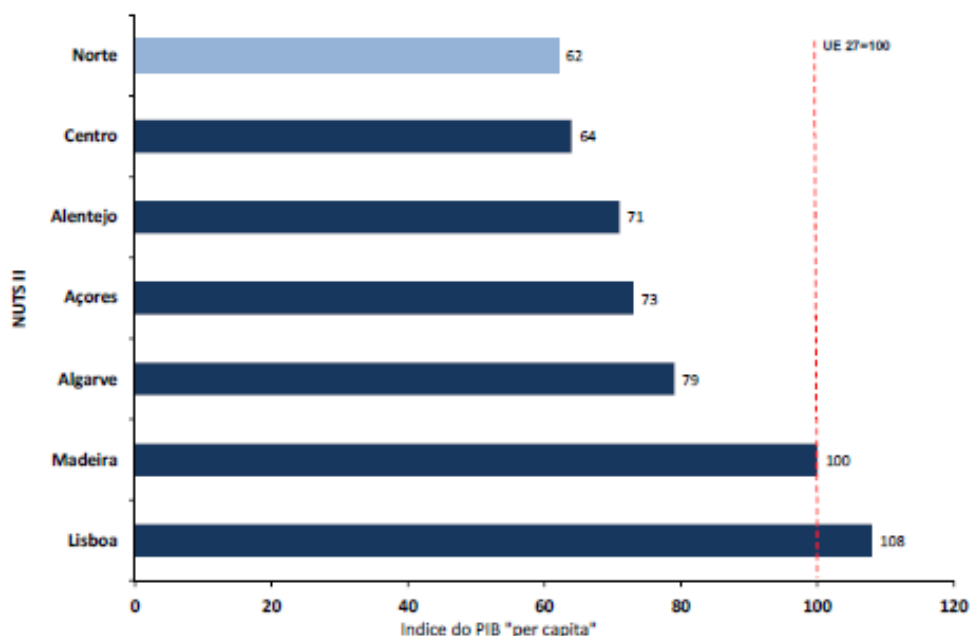
na ordem dos 75%, na faixa etária dos 20-64 anos, em 2014 nota-se que o mesmo estava ainda longe de ser alcançado, com um valor inferior em 7,5% da meta referida, o que constituiu um problema partilhado pela maioria dos estados-membros. No que respeita à região Norte em particular, observa-se que desde o início da crise (em 2008) até 2015, o emprego reviu-se em baixa acentuada, passando no período considerado de 1,72 milhões de ativos para 1,57. Entre 2010 e 2015, nas duas NUT III em estudo, no Alto Minho a variação foi positiva (3%), enquanto em Terras de Trás-os-Montes, a mesma foi também ela positiva mas aqui mais relevante, na casa dos 26%.

Importa no entanto afirmar ainda que, contrariamente ao sucedido na União Europeia, as empresas onde o emprego se afirmou com maior importância ocorreu fora das regiões metropolitanas, o que demonstra bem a mudança de paradigma além dos principais centros, alargando a área de influência ao restante território. No entanto, de referir que em termos de inovação, a mesma decresceu nas áreas limítrofes aos grandes centros urbanos. (7º Relatório da Coesão Económica, Social e Territorial, 2017).

## **1.2. O Produto Interno Bruto per capita**

Numa análise focada em Portugal e nas regiões com menor desenvolvimento, observa-se que o Norte, Centro, Alentejo e Açores integram-se, na atual estratégia europeia, no grupo das regiões menos desenvolvidas e designadas assim regiões de convergência, com um PIB inferior em 75% à média europeia (figura 8). No caso específico do Norte, esta situação já não é recente. A região Norte possui o menor PIB a nível nacional, em contrapartida com a região de Lisboa (segundo dados do Eurostat 2015), o que demonstra bem as divergências internas. Desde 1995 que o Norte é a região menos desenvolvida do país, e para isso mudar importa perceber as dinâmicas a implementar e, a coesão e a competitividade a desenvolver. Internamente, o Norte em termos de NUT III, contempla diferenças significativas, como comprovam os valores do PIB por habitante (em 2014). No espaço temporal compreendido entre 2000 e 2014, regista-se alguma convergência embora não significativa. Existe um aumento lento da economia e um decréscimo da população nas NUT III menos desenvolvidas, localizadas no Interior Norte, associado ao despovoamento.

Figura 8. PIB per capita em relação à média da UE 27, em 2011 (em %)



Fonte: Diagnóstico Prospetivo da Região do Norte 2014-2020 (Eurostat), p.10.<sup>1</sup>

A região Norte apresenta deste modo dicotomias. Entre 1995 e 2013, por exemplo, a AMP concentrou quase metade da população (46,7%) e 53,5% do PIB total da região. Estamos deste modo perante uma região desequilibrada. Não se deve descurar a área metropolitana, que importa que continue a crescer, mas deve-se intensificar os maiores esforços nas demais NUT III, essencialmente nas menos desenvolvidas. De facto, é notória a discrepância interterritorial em termos das dinâmicas, em que embora se tenham verificado alterações, essas mudanças não são ainda significativas. Inclusive, a dicotomia entre a AMP e as restantes, aumentou, acentuando assim o modelo dualista. Temos assim a Área/Região Metropolitana próxima do Noroeste (ou Arco Metropolitano do Noroeste, segundo o PNPOT), e em contrapartida as áreas rurais, em que o envelhecimento, a perda de população e a predominância de atividades primárias se mantêm, pese embora a ação dos centros urbanos e sedes de concelho que apesar de tudo conseguem, ainda, manter algum capital humano.

Assim, repensar o desenvolvimento, incrementar atitudes que propiciem a cooperação regional, nacional e com Espanha, fixando nas áreas com maiores dificuldades condições que contribuam para o seu crescimento económico,

<sup>1</sup> Gabinete de Estatísticas da União Europeia. Caracteriza-se por ser uma das direções gerais da Comissão Europeia, tendo a sua sede no Luxemburgo.

nomeadamente, recursos humanos qualificados e fatores de atratividade de indústrias e ciência. Sabendo-se que há desigualdades territoriais, deve-se apostar no Programa Nacional para a Coesão Territorial (PNCT), e incentivar o aproveitamento do potencial do Interior, de forma a criar condições para um crescimento mais equilibrado do país, aumentando a sua capacidade e assim caminhar para uma situação de maior convergência. Tendo por base o “Diagnóstico prospetivo da Região Norte 2014-2020” e a “Estratégia da Região Norte de Especialização Inteligente”, observa-se uma região com marcadas diferenças internas a nível económico. Como já foi explanado, e tal como ocorreu a nível nacional, a crise acarretou uma paragem no sentido da convergência que se vinha assistindo, mais concretamente a partir de 2011, nomeadamente no Norte. Segundo o indicador PIB per capita, a crise iniciada em 2008 resultou num baixar dos valores para 62,1%. Com este valor, a região permanece como a NUT II com menor capacidade económica ao nível do país. Contudo, após o período de recessão económica (pós 2008) bem como anteriormente (no período 2002-2008), a região Norte foi a principal impulsionadora para a recuperação nacional, com um crescimento superior à média de Portugal. Foi comprovada a capacidade da economia da Região, mostrando capacidade para se adaptar, procurando ser mais competitiva e resiliente face aos contextos globais. A aposta em setores competitivos e as vantagens manifestadas relativamente às atividades tradicionais explicam em parte a importância da região à escala nacional. Importa referir que a Área Metropolitana de Lisboa é considerada a região do país com maior expressão económica. Teresa Sá Marques afirma que o país deve seguir um caminho em que as regiões se complementem, em vez de concorrerem entre si (*Uma Metrópole para o Atlântico*, 2015).

O país esteve num processo de litoralização e urbanização, com a perda de população nos aglomerados de baixa densidade, essencialmente localizados no interior. A região tem vantagens locativas nas plataformas de transporte e logísticas, conectando o Arco Metropolitano do Noroeste além-fronteiras. Para isto muito contribui o porto marítimo de Leixões, o aeroporto Francisco Sá Carneiro, e os corredores rodoviários e ferroviários estabelecidos entre Lisboa, Porto, Vigo e Valladolid. Contudo, a Região procura continuar a incentivar as conexões com o exterior e, ao mesmo tempo dinamizar internamente as redes de conectividade existentes. Aqui, como em vários domínios, os territórios de baixa densidade procuram desenvolver-se e fomentar os recursos e suas potencialidades locais. Entre 1995 e 2012, as assimetrias intrarregionais esbateram-se, pese embora as mudanças tenham ocorrido nas NUT III onde o crescimento era diminuto,

e desse modo, tenha-se assistido a uma aproximação entre as diferentes NUT III “menos desenvolvidas”, o que significa que as de maior “dimensão” pouco se alteraram.

## 2. Comparar o Alto Minho com as Terras de Trás-os-Montes, no contexto da Região Norte

De forma a obter-se uma análise mais profunda e mais centrada nas dinâmicas em curso, esta pesquisa vai centrar-se em duas NUT III, Alto Minho e Terras de Trás-os-Montes, regiões essas indicadas na figura em baixo (figura 9). De salientar que na análise realizada, os dados das duas regiões autónomas não foram consideradas.

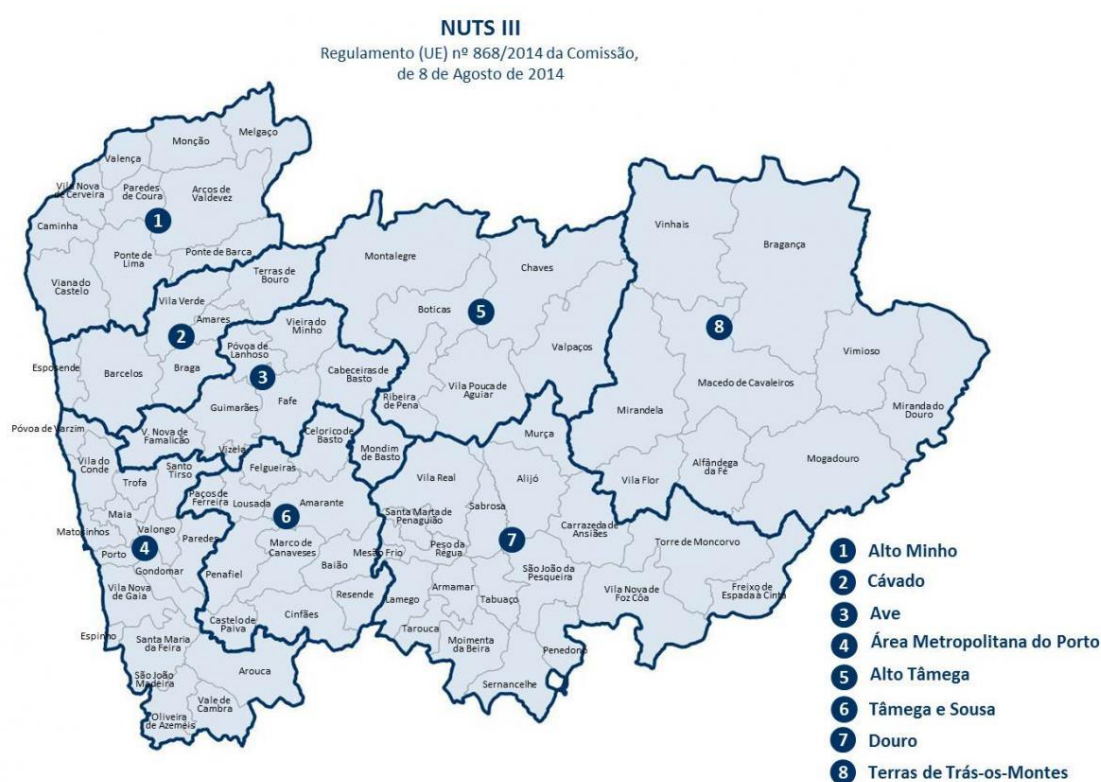
Figura 9: Distribuição nacional das NUT III



Fonte: Pordata

Integradas na Região Norte (figura 10), a comparação do Alto Minho (AM) com as Terras de Trás-os-Montes (TTM) vai-se organizar em torno de alguns indicadores, tendo em consideração as várias dimensões da coesão territorial. Estas duas comunidades intermunicipais têm estado a caminhar em sentido inverso, uma no sentido da convergência enquanto a outra a divergir. A escolha destes dois casos de estudo, recai além da diferente localização geográfica, de observar as trajetórias evolutivas em estados desiguais.

Figura 10: Região Norte e respetivas NUT III



Fonte: Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte

Importa antes de partir para a análise propriamente dita de cada NUT III escolhida, referir em termos de enquadramento, alguns indicadores de contexto. Assim, as Terras de Trás-os-Montes (TTM) têm uma maior dimensão em termos de superfície do que o Alto Minho (AM), embora tenha uma população residente inferior. Em termos de densidade populacional, a diferença é muito significativa, dado que no Alto Minho regista 107,3 Hab./km<sup>2</sup>, enquanto as Terra de Trás-os-Montes 20.2 Hab./km<sup>2</sup>. Em termos de

crescimento populacional, o Alto Minho teve uma evolução negativa, na década de noventa (-0,1%,1991-2001) e no início deste século (-2,5%,2001-2011). Em Terras de Trás-os-Montes, a variação entre 1991 e 2001 foi -4,5%, enquanto posteriormente de 2001-2011 passou para os -7,8%. A Taxa de Bruta de Natalidade é idêntica nas duas NUT III em análise, embora a Taxa Bruta de Mortalidade, seja superior em TTM, refletindo uma população mais envelhecida. O saldo natural no Alto Minho tem-se vindo a reduzir de 2011 até ao ano transato, enquanto em Terras de Trás-os-Montes têm-se verificado mais oscilações durante o período considerado. Por fim, o saldo migratório atinge valores negativos superiores no Alto Minho (-814) face a TTM (-499). A percentagem de jovens até ao 14 anos é superior no AM, enquanto os idosos têm um valor superior nas Terras de Trás-os-Montes. Os indicadores selecionados para fundamentar a análise, organizam-se de acordo com os quatro pilares do conceito de Coesão Territorial, expostos essencialmente no Livro Verde (2008), no 5º relatório sobre a Coesão Económica, Social e Territorial (2010) e na Agenda Territorial (2011). Os quatro pilares considerados são os seguintes:

- Assimetrias Territoriais
- Diversidades Territoriais
- Equidade e Solidariedade Social
- Governança Territorial

Dada a importância que o emprego assume em matéria de coesão, esta análise fundamentou-se também em diversas publicações sobre esta problemática, nomeadamente *Emploi et territoires (Rapport de l'Observatoire des territoires, 2016)*. Os indicadores apresentados foram, naturalmente, condicionados pela informação oficial disponível (Instituto Nacional de Estatística, Instituto de Emprego e Formação Profissional e Pordata). O domínio ambiental vai ter uma fraca representatividade na análise.

Quadro 7: Tabela de Indicadores abordados e respetiva dimensão

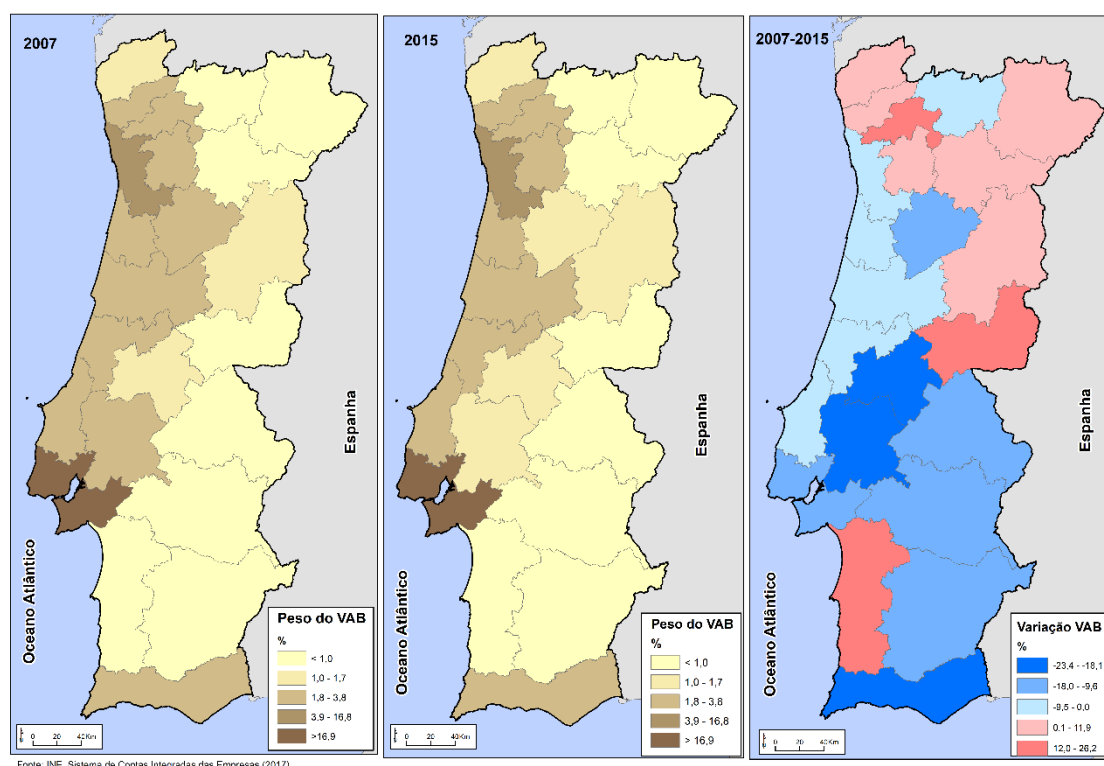
Critérios	Indicadores
Assimetrias Territoriais	<ul style="list-style-type: none"> <li>- VAB</li> <li>- FBCF</li> <li>- Investimento em I&amp;D e Escolaridade superior</li> <li>- PIB per capita</li> <li>- Exportações</li> <li>- Índice Sintético de Desenvolvimento Regional</li> </ul>
Diversidades Territoriais	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Densidade Populacional</li> <li>- Peso do Emprego</li> <li>- Taxa de Desemprego</li> <li>- Desempregados à procura de novo emprego</li> <li>- Investimento das empresas no ambiente</li> </ul>
Equidade e Solidariedade Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rendimento social de inserção</li> <li>- Subsídio social de desemprego</li> <li>- Beneficiários ativos da Segurança Social</li> </ul>
Governança Territorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participação das pessoas nos processos eleitorais (abstenção)</li> <li>- Nº de projetos aprovados por município (financiamentos)</li> </ul>

Deste modo, relativamente a cada critério procurou-se definir um conjunto de indicadores representativos. Em seguida foi elaborada cartografia de forma a sustentar de uma forma correta as dinâmicas em curso. O espaço temporal considerado situa-se entre 2007/8 e 2014/16. Partindo da tabela de indicadores desenvolvida (quadro 7), o primeiro grupo de indicadores integra o Valor Acrescentado Bruto (VAB), a Formação Bruta do Capital Fixo (FBCF), o Valor em Investimento na I&D, o Produto Interno Bruto per capita (PIB per capita), o valor das Exportações e o Índice Sintético de Desenvolvimento Regional (ISDR). O segundo grupo diz respeito à Densidade Populacional, ao Peso do Emprego, à Taxa de Desemprego, aos Desempregados inscritos nos centros de emprego e de formação profissional por setor de atividade e o Investimento das empresas no ambiente. O terceiro grupo de indicadores compreende o Rendimento Social de Inserção, o Subsídio Social de Desemprego e os Beneficiários ativos da Segurança Social. O último grupo de indicadores são: participação nas eleições e o número de projetos aprovados por município em cada NUT III.

## 2.1 Assimetrias Territoriais

O **Valor Acrescentado Bruto**, em termos nacionais, tem uma representação territorial praticamente idêntica nos dois momentos temporais (2007 e 2015), havendo valores mais altos na faixa litoral, entre Setúbal e o Cávado, e no Algarve (Mapa 1). O Alto Minho e as Terras de Trás-os-Montes registaram ambas um aumento, embora no AM o aumento tenha sido mais significativo, tendo um incremento percentual de 11,8%, enquanto em TTM cifrou-se só em 1,07%. De realçar que entre os dois períodos temporais, somente a AM Porto e o Alto Tâmega registaram evoluções negativas, sendo que em termos totais, a região Norte teve um acréscimo na variação entre 2007 e 2015. As dinâmicas demonstram alguma convergência territorial para algumas áreas geográficas. O interior Norte e Centro convergiram, mas o Alentejo divergiu (com exceção do Alentejo Litoral). As Áreas Metropolitanas, importantes polos de criação de riqueza, não ajudaram o país a convergir porque registaram uma quebra do VAB.

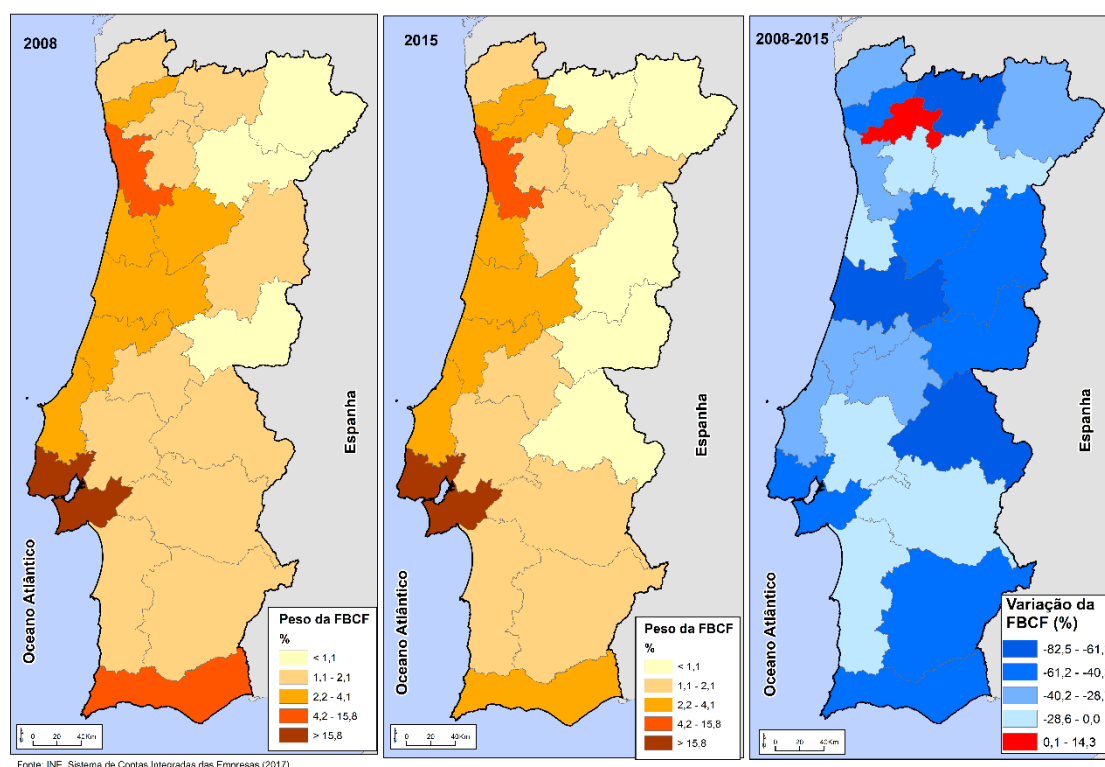
Mapa 1: Valor Acrescentado Bruto em 2007 e 2015 e sua variação em Portugal, por NUT III





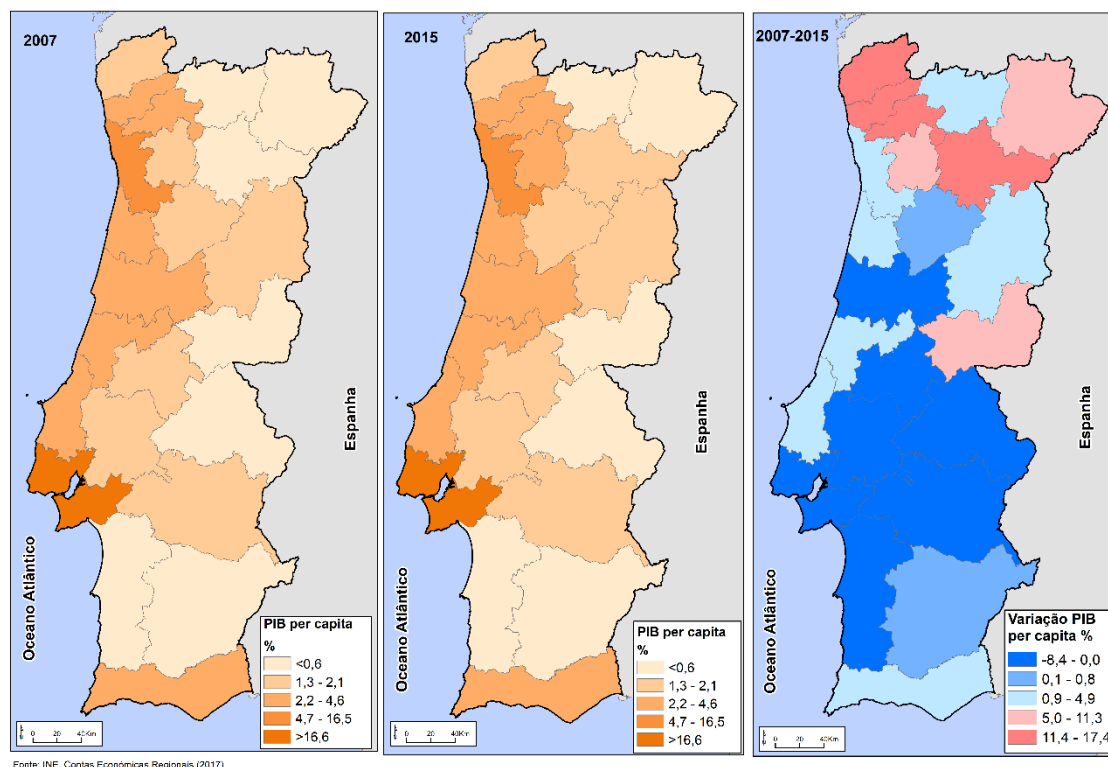
Relativamente à **Formação Bruta de Capital Fixo** (Mapa 2), praticamente todo o país registou dinâmicas regressivas, com exceção para o Ave. O Alto Minho e as Terras de Terras de Trás-os-Montes registaram, entre 2008 e 2015, uma variação negativa (-33,6% e -28,9%, respetivamente). Em termos gerais, o Norte acompanha a tendência nacional, sendo que só houve um aumento, na NUT III Ave com 14,3%.

Mapa 2: Formação Bruta de Capital Fixo em 2008 e 2015 e sua variação em Portugal, por NUT III



A Estratégia Europeia no atual quadro comunitário (Portugal 2020) tem como um dos principais objetivos, incrementar a **I&D** e promover a transferência de conhecimento para as empresas, procurando aumentar a competitividade e o valor acrescentado, com implicações (que se esperam positivas) no comércio da nossa economia. Deste modo, a Política de Coesão reforça a necessidade de se apostar no ensino e na formação da população ativa, proporcionando o aumento da criação de emprego. Ao analisarmos a taxa de escolarização no ensino superior entre 2011/2012 até 2015/2016, é possível concluir um aumento da mesma na região Norte. Por sua vez, nas duas áreas de estudo, no Alto Minho e nas Terras de Trás-os-Montes, regista-se, respetivamente, o aumento de 2% e 4,9%.

Mapa 3: PIB per capita em 2007 e 2015 e sua variação em Portugal, por NUT III

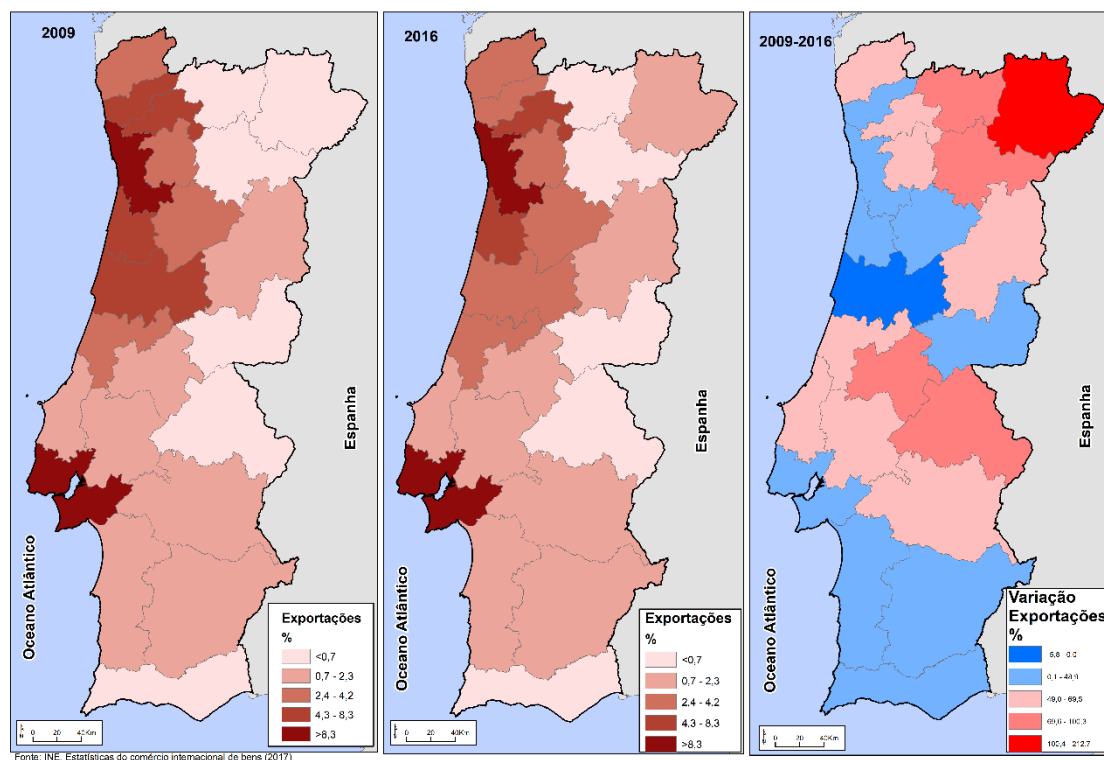


Em termos de **PIB per capita** (Mapa 3), as Terras de Trás-os-Montes regista na região Norte, o segundo valor mais baixo, em 2007 e 2015, Só as duas áreas metropolitanas se evidenciam. É de realçar que entre 2007 e 2015 houve uma convergência em todas as NUT III da Região Norte, do Algarve e nas NUT III do Centro interior. Em 2007, o Alto Minho e as TTM mostram uma economia frágil. Ambas as NUT tiveram um aumento do seu PIB per capita, entre 2007 e 2015, mais acentuado contudo no AM, com aumento de 15,7%, enquanto em TTM mais 9%. O Norte teve um trajeto de melhoria, com evoluções positivas em todas as NUT III. Comparando agora os valores em Portugal e na União Europeia em 2007 e 2015, o PIB per capita no primeiro caso registou um decréscimo de 81% para 77%, enquanto a média da UE situou-se em ambos os anos nos 100%, valor base, em termos médios (segundo dados Pordata).

Quanto às **Exportações** (Mapa 4), todas as NUT III do Norte registaram um aumento, e nos casos particulares do Alto Minho e Terras de Trás-os-Montes, houve acréscimos importantes (67% e 275%, respetivamente). A AM Porto é a NUT III que tem nos dois períodos os valores superiores. Em termos globais, a região Norte regista uma

evolução positiva, acompanhando as tendências de aumento a nível nacional de uma forma generalizada, não obstante com algumas NUT III a decresceram.

Mapa 4: Exportações em 2009 e 2016 e sua variação em Portugal, por NUT III.

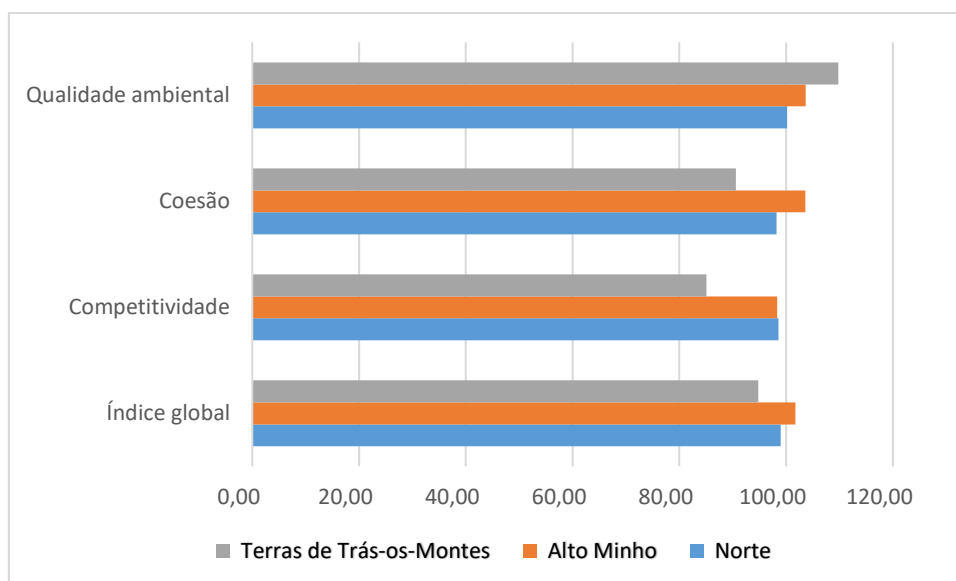


O **Índice Sintético de Desenvolvimento Regional**, desenvolvido pelo INE, centra o seu estudo na análise de três indicadores: a competitividade, a coesão e a qualidade ambiental. A competitividade refere-se à capacidade de captação do potencial humano e infraestrutural de cada região, juntamente com a criação de riqueza e a competitividade das suas empresas a nível internacional. Neste aspeto, o Alto Minho (AM) em conjunto com o Cávado, o Ave e a AMP formam um eixo com a maior competitividade ao nível das NUT III Norte. Em contrapartida ao verificado em Terras de Trás-os-Montes (TTM), onde a competitividade apenas supera os valores registados no Alto Tâmega e Douro, encontrando-se portanto longe dos dados do Alto Minho. A coesão mede o acesso da população residente a equipamentos e serviços básicos, assim como a inclusão social e a eficiência das políticas públicas, numa perspetiva de diminuição das diferenças verificadas entre os territórios. Em TTM, quanto à coesão é a segunda NUT III com menor valor, inversamente ao verificado no Alto Minho, em que

se afirma como a NUT com maior índice à escala do Norte, ultrapassando inclusive a AMP neste particular.

Por último, a qualidade ambiental, relacionada como o próprio nome indica com o meio ambiente e com as políticas levadas a cabo em matéria de espaço público. Avalia o estado ambiental e as repercussões das políticas ambientais no ordenamento do território. Ao contrário do Índice de Competitividade, que a nível nacional tem um perfil dominante no litoral, a qualidade ambiental valoriza o Interior. Assim, Terras de Trás-os-Montes destaca-se das demais NUT III na região Norte, com uma qualidade ambiental considerável, sendo a mais representativa em 2014 no Norte. O Alto Minho surge no entanto, como a 2ª NUT com melhor indicador de qualidade ambiental. No compute geral, analisando o Índice de forma integrada, o ISDR demonstra que à escala nacional, quatro NUT III, apresentavam um contexto mais favorável do que a média nacional, o que demonstra bem as divergências ocorridas em Portugal. Além das duas AM (Lisboa e Porto), a Região de Aveiro e o Alto Minho tinham em 2014 desempenhos superiores ao sucedido em Portugal. Na Região Norte o Alto Minho apenas é ultrapassado pela AMP no que toca ao índice global, enquanto as TTM é a 6ª NUT com maior índice, de entre 8 NUT III. De 2011 a 2014, as duas NUT (AM e TTM) apresentam dinâmicas diferentes. Por um lado, no Alto Minho até 2013 o seu índice aumentou, sofrendo uma diminuição no ano seguinte, o que resulta numa variação positiva de 1,78% durante os quatro anos considerados. Por outro lado, as Terras de Trás-os-Montes, em igual período, viu o seu índice decrescer de forma contínua (variação de -5,23% entre 2011 e 2014), o que leva a concluir que TTM não tem conseguido convergir (gráfico 1).

Gráfico 1. Índice Sintético de Desenvolvimento Regional em 2014 (em %)



Fonte: INE, (2016).

Em termos de síntese:

- No Valor Acrescentado Bruto (VAB) há uma clara tendência para valores superiores no litoral, pese embora entre 2007 e 2015 se tenha observado um aumento tanto no Alto Minho como em Terra de Trás-os-Montes. Acompanhando este processo, a região Norte viu igualmente o seu VAB aumentar entre os dois espaços temporais.

- Na Formação Bruta de Capital Fixo houve uma diminuição generalizada (no qual se inclui o AM e as TTM), entre 2008 e 2015, com exceção da NUT III do Ave.

- A aposta crescente em I&D e na disseminação do conhecimento em instituições de ensino e as empresas, tem tido um forte investimento. Tem havido, também, um aumento das qualificações acompanhando esse processo. A taxa de escolarização no ensino superior, entre 2011-12 e 2015-16, aumentou, de uma forma mais acentuada em Terras de Trás-os-Montes, inclusive superior à média da região Norte.

- O PIB per capita, na região Norte, entre 2007 e 2015, registou um aumento, tal como no Alto Minho, em que era a 4ª NUT com maior PIB (entre oito) no período referido. Já nas Terras de Trás-os-Montes, em ambos os períodos, somente registou o melhor PIB do que o Alto Tâmega. Em termos europeus e respetiva comparação com Portugal, há a destacar uma variação negativa durante o período considerado, contrariamente ao sucedido em termos médios europeus, em que a variação rondou os 100%.

- Nas Exportações, os dados são favoráveis e animadores para o futuro. O Alto Minho e as Terras de Trás-os-Montes apresentam subidas relevantes, tal como a região

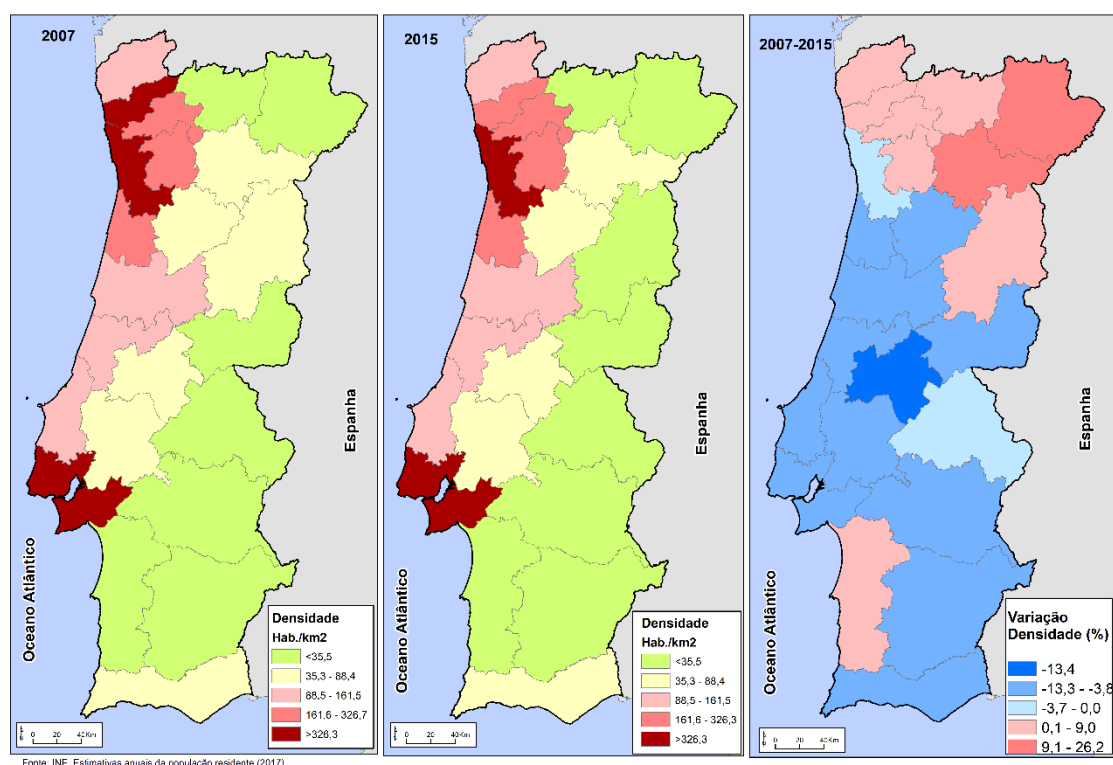
Norte e de uma forma geral o país. Em particular, além das Terras de Trás-os-Montes, a NUT III Beiras e Serra da Estrela apresentam uma subida entre 2007 e 2016, atestando bem que espaços localizados no interior são capazes de aumentar as suas exportações, dinamizando a preponderância dos produtos nacionais a nível internacional.

- No ISDR, o Alto Minho supera em larga medida os valores verificados em Terras de Trás-os-Montes na generalidade do índice. Em particular, na qualidade ambiental, as Terras de Trás-os-Montes apresenta o melhor valor da região Norte (com 109,81%), embora o Alto Minho tenha o segundo valor mais alto (103,66%). Em termos gerais, o Alto Minho faz parte de um conjunto de quatro NUT III que registaram melhor desempenho face à realidade nacional. Nas Terras de Trás-os-Montes, com a melhor qualidade ambiental em 2014 os desafios colocam-se no sentido de aumentar a coesão e competitividade.

## **2.2 Diversidades Territoriais**

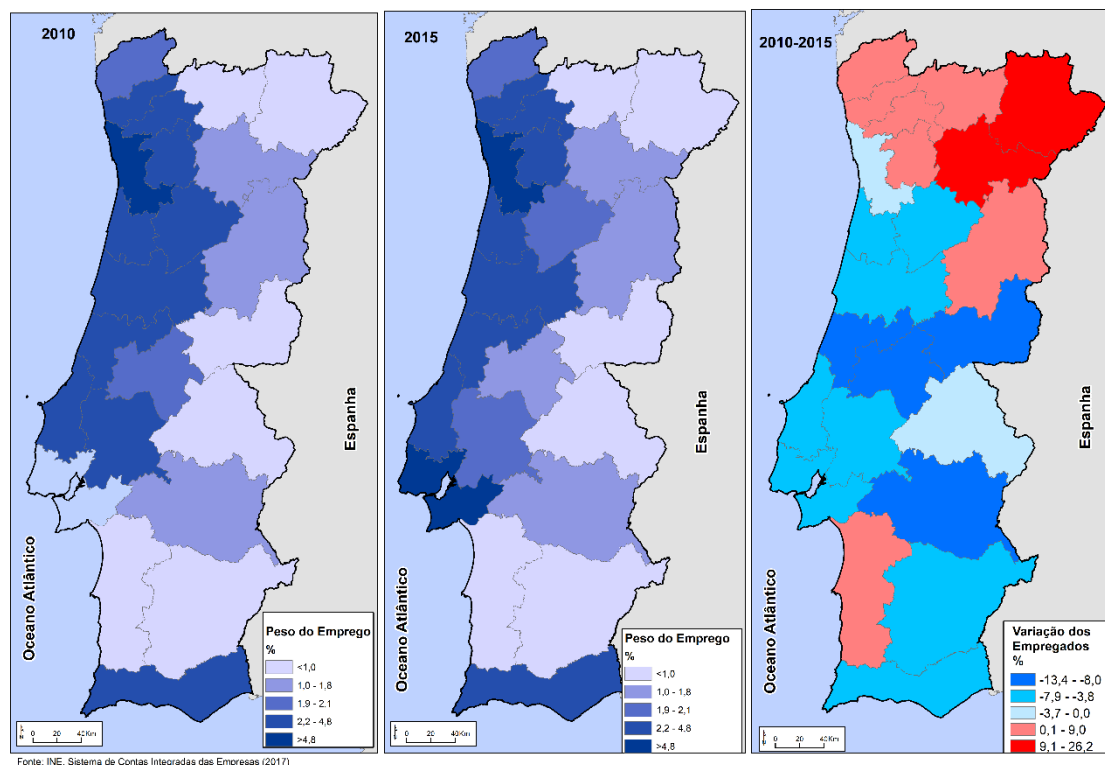
Na **densidade populacional** (mapa 5), há a destacar uma tendência de evolução positiva na região Norte, aumento esse também verificado nos dois casos de estudo, com exceção da AMP. Em termos nacionais, o contexto já é diferente, dado que na generalidade das NUT III a nível nacional, a variação da densidade seguiu uma rota de decréscimo.

Mapa 5: Densidade Populacional em 2007 e 2015 e sua variação em Portugal, por NUT III



No **emprego**, a perspetiva é boa para a região Norte, já que, em praticamente todas as suas NUT III, verificou-se um aumento da variação do número de pessoas ao serviço, entre 2010-11 e 2014-15, com exceção da Área Metropolitana do Porto. Por sua vez, o Alto Minho teve uma melhoria de 3,8%, enquanto em Terras de Trás-os-Montes a evolução foi superior, com um acréscimo de 26% entre os dois biénios. Prosseguindo e aferindo as ofertas de emprego existentes, por setor atividade, nos centros de emprego e de formação profissional, por NUT III e de uma forma genérica entre 2009 e 2014, pode-se adiantar sinteticamente o seguinte: no Alto Minho e em Terras de Trás-os-Montes, há uma predominância das ofertas de empregos no setor terciário; no Alto Minho destaque também para o setor secundário; no setor primário, em TTM a oferta é mais elevada do que no AM. Em termos totais, englobando os três setores de atividade, as ofertas registadas no Norte aumentaram, bem como no Alto Minho. Já em Terras de Trás-os-Montes, as ofertas de emprego disponíveis decresceram.

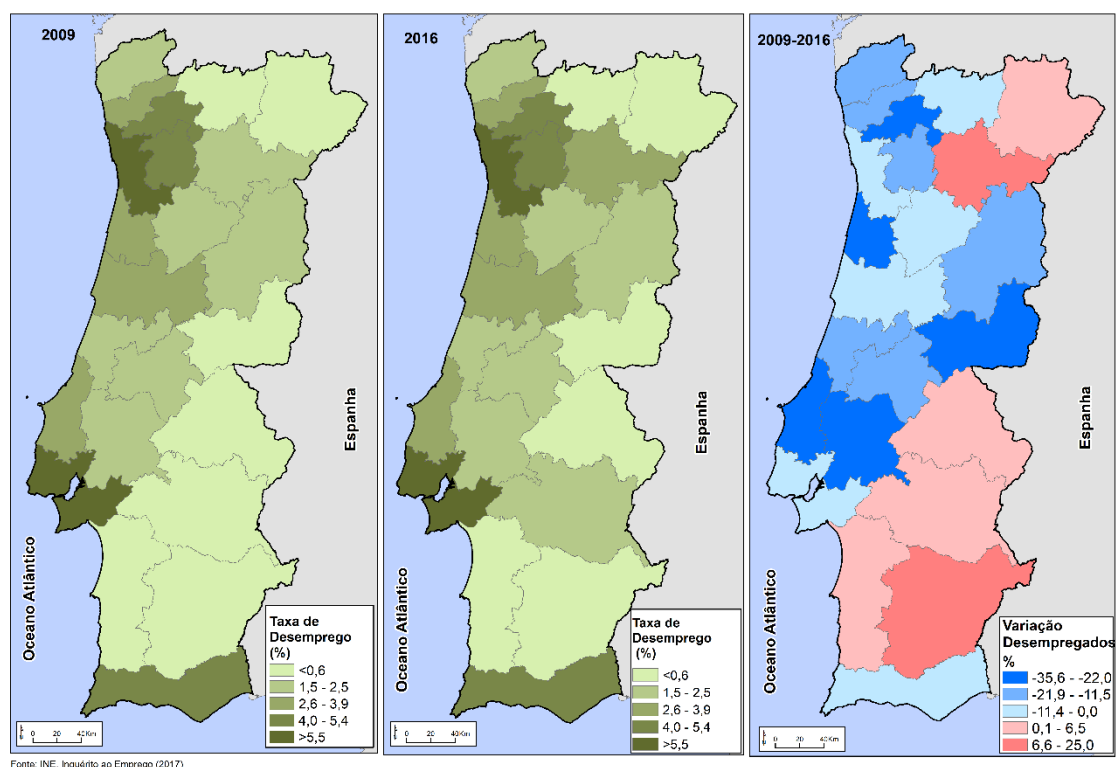
Mapa 6: Peso do Emprego em 2010-2011 e 2014-2015 e sua variação em Portugal, por NUT III.



O **desemprego**, embora no total da região Norte tenha sofrido um decréscimo de pessoas em situação não-laboral, a verdade é que as dinâmicas no Alto Minho e em Terras de Trás-os-Montes foram diferentes. Por um lado, no primeiro caso, o desemprego sofreu uma redução na ordem dos -0,6% das pessoas em contexto de desemprego, já no segundo, a situação foi de aumento do desemprego em 1,3%.

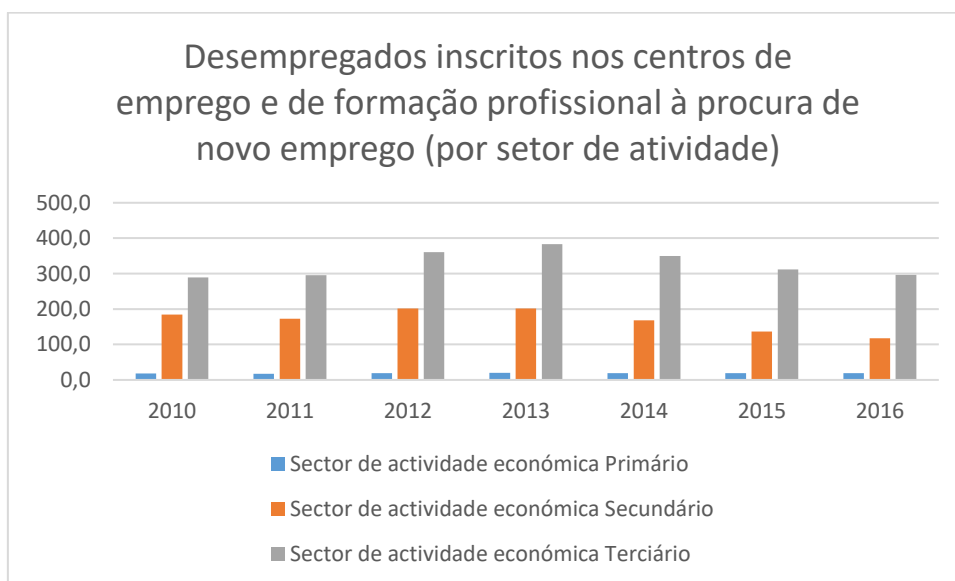


Mapa 7: Taxa de Desemprego em 2009 e 2016 e sua variação em Portugal, por NUT III.



Nos **Desempregados inscritos nos centros de emprego e de formação profissional por setor de atividade** é pertinente perceber que tipo de desempregados estão inscritos nos centros referidos e se estão à procura de novo emprego. Assim sendo, os desempregados procuram emprego principalmente no setor terciário, embora desde 2013 até ao ano transato, o número tenha vindo a diminuir, bem como no setor secundário. Já no setor primário, os valores mantêm-se praticamente idênticos, sem grandes oscilações (gráfico 2).

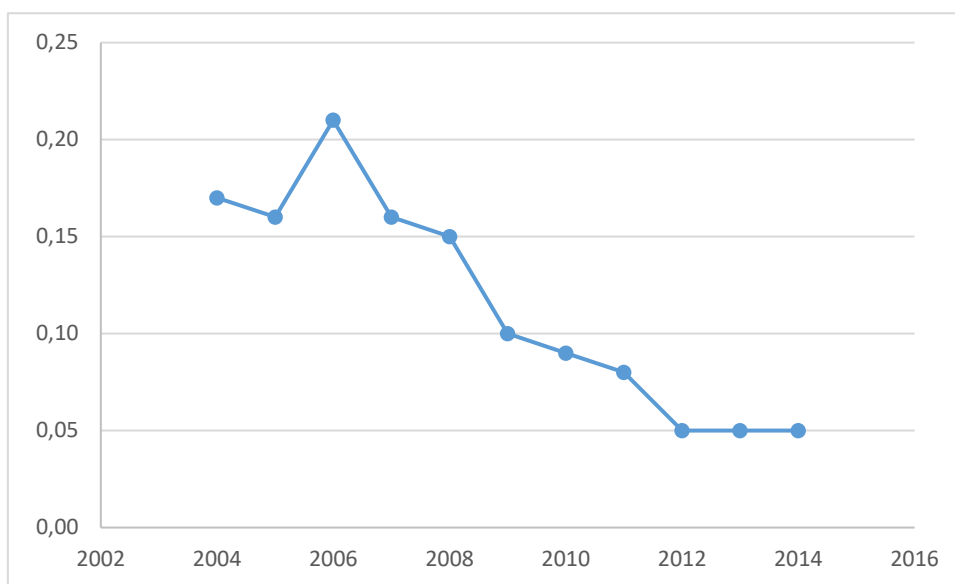
Gráfico 2: Total de Desempregados à procura de novo emprego inscritos no IEFP, por setor de atividade, em Portugal (em milhares)



Fonte: IEFP

No que se refere ao **investimento das empresas no ambiente**, sendo uma das preocupações do atual quadro comunitário é aqui apresentado em % do PIB à escala nacional. Assim, é notório que de 2004 para 2005 o investimento foi praticamente idêntico, sofrendo uma ligeira descida, em 2006 teve um acréscimo de 4%, sendo que desde esse ano até 2014, o investimento regrediu, para valores de 0,05 % do PIB. Fica assim bem patente a redução considerável do investimento das empresas no ambiente, que será importante modificar nos próximos anos (gráfico 3).

Gráfico 3: Investimento das empresas no ambiente em % do PIB, a nível nacional



Fonte: INE - Inquérito às Empresas - Gestão e Proteção do Ambiente

Em termos de síntese:

- Começando pela Densidade Populacional, é notória uma clara tendência de aumento geral nas NUT III constituintes da região Norte, à exceção da Área Metropolitana do Porto. Praticamente em todo o Portugal continental entre 2007 e 2015, fora da região Norte, a tendência geral foi de decréscimo da densidade. Quanto ao peso do emprego, o Alto Minho e as Terras de Trás-os-Montes apresentam progressos entre 2010-11 e 2014-15, sendo mais considerável em TTM. De realçar que a AMP foi entre as NUT III da região Norte, aquela que verificou uma diminuição deste indicador. Em termos comparativos, de realçar os valores de Portugal em 2007 que superavam a média europeia, ao invés de 2015, em que o nosso país registava uma média inferior à presente na União Europeia.

- Na taxa de desemprego, o Alto Minho e as Terras de Trás-os-Montes divergem, dado que no primeiro caso o desemprego reduziu entre 2009 e 2016 (-0,6%), enquanto TTM sofreu um aumento (1,3%). A região Norte viu a taxa de desemprego reduzir, ainda que os desempregados inscritos nos centros de emprego e de formação profissional não tenham decrescido demasiado, nomeadamente entre 2010 e 2016. Em relação aos desempregados inscritos, os setores de atividades com maior procura são o terciário (embora com menor importância nos anos recentes) e o secundário.

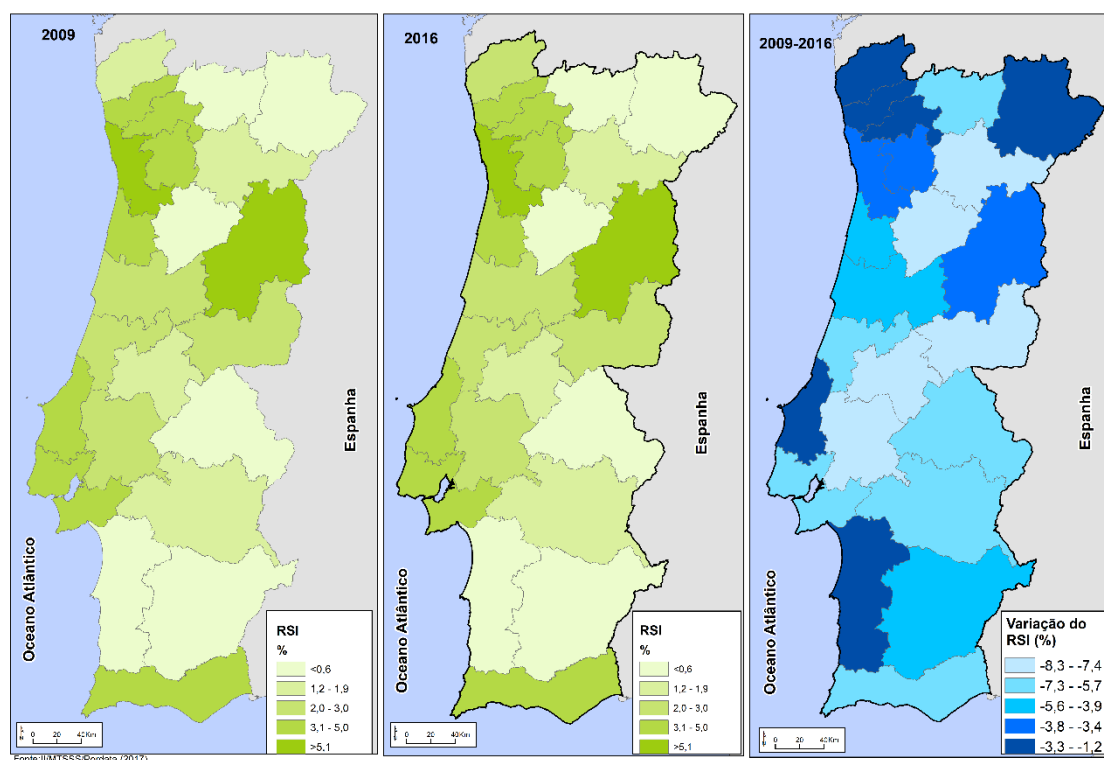
- Em termos ambientais, de notar que a percentagem do investimento ambiental por parte das empresas no PIB nacional tem vindo a decrescer. Torna-se assim relevante, inverter esta tendência, criando condições que proporcionem o aumento dos

investimentos ambientais, valorizando nomeadamente a gestão dos resíduos e a proteção da biodiversidade e a paisagem.

### 2.3. Equidade e Solidariedade Social

Nos **beneficiários do rendimento social de inserção**, em todas as NUT III da região Norte, de 2009 para 2016, verificou-se que o número sofreu uma redução. No Alto Minho, a descida rondou os -2,3%, enquanto em Terras de Trás-os-Montes os dados apontam para uma evolução de -1,4%. A região Norte por sua vez, acompanhou essa tendência com um forte declínio, cifrado nos -28%.

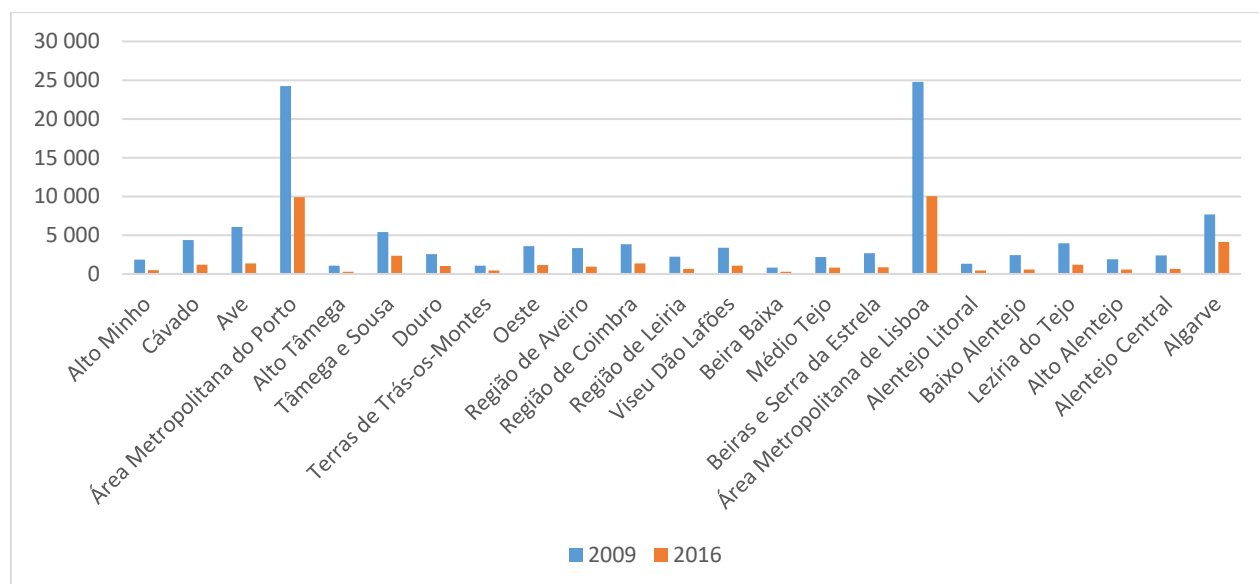
Mapa 8: Rendimento Social de Inserção em 2009 e 2016 e sua variação em Portugal, por NUT III.



De facto, os dados relativos ao **subsídio social de desemprego** indiciam uma diminuição considerável na região Norte, em que o Alto Minho e Terras de Trás-os-Montes acompanham essa tendência, embora com dinâmicas diferentes. Assim, se no AM houve uma redução das pessoas a usufruir deste subsídio, em cerca -72%, por sua vez, nas TTM a diminuição também aconteceu, mas foi um pouco menor (-56,5%). Já a Região

Norte, seguindo a tendência de redução, a descida foi de -62,3%, das pessoas a usufruir deste apoio social.

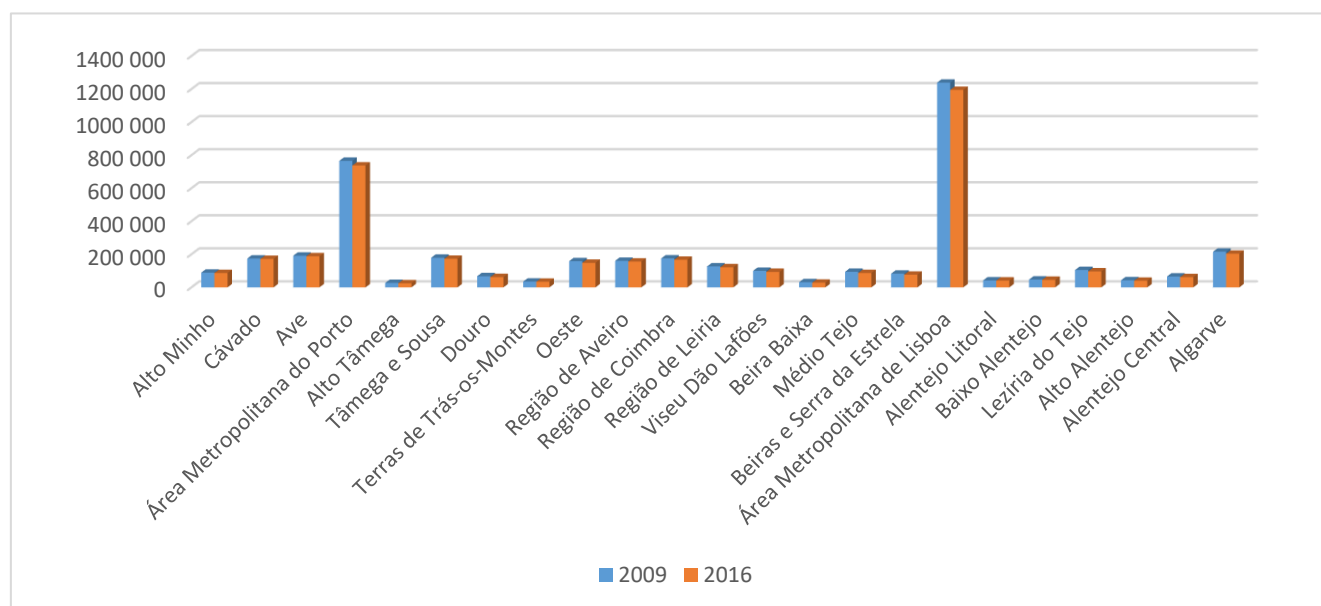
Gráfico 4. Beneficiários do Subsídio social de desemprego em 2009 e 2016, por NUT III (em milhares)



Fonte: Pordata, II/MTSSS

Nos **beneficiários ativos da Segurança Social**, há um decréscimo em todas as NUT III da região Norte. Assim, no Alto Minho deu-se entre 2009 e 2016 uma redução de -2,4%, enquanto nas Terras de Trás-os-Montes, houve também uma regressão, mas menos substancial, por volta dos -1,5%.

Gráfico 5: Beneficiários ativos da Segurança Social em 2009 e 2016 por NUT III, em Portugal (milhares)



Fonte: Pordata, II/MMTSS

Em Síntese:

- O envelhecimento é cada vez mais uma realidade social e as despesas da Segurança Social serão tendencialmente superiores, além dos apoios às pessoas em situação de desemprego e aos seus beneficiários ativos.

- Começando pelo RSI, a verdade é que tanto no Alto Minho como em Terras de Trás-os-Montes, houve uma redução dos beneficiários entre 2009 e 2016, tal como na região Norte, sucedendo-se o mesmo com o subsídio de desemprego. Os beneficiários ativos da Segurança Social em 2016, comparativamente a 2009, decresceram nas duas NUT III, o mesmo se passando na NUT II Norte.

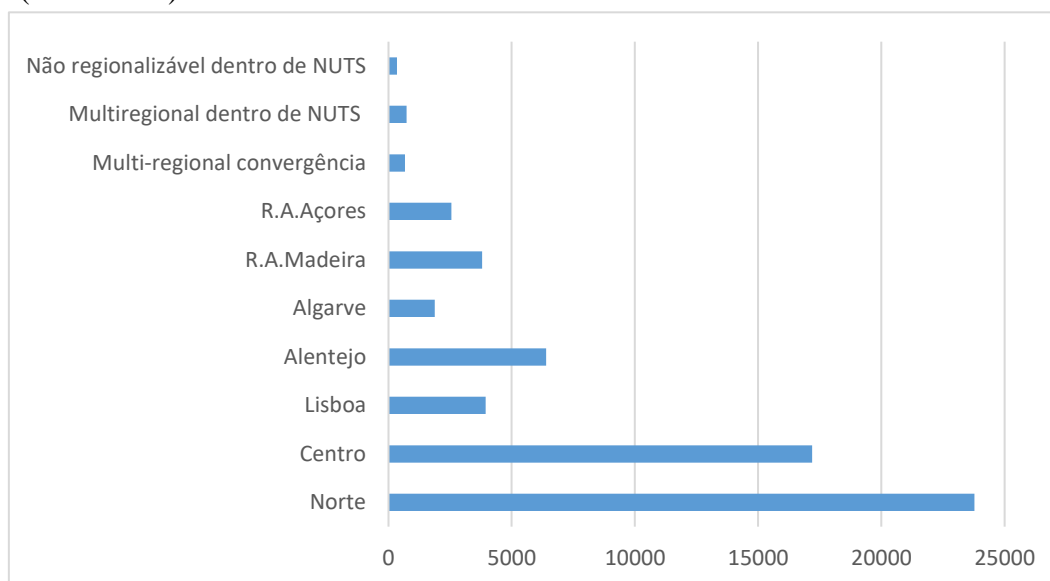
## 2.4 Governança Territorial

Na **participação nas eleições**, observando as eleições autárquicas, em três períodos distintos (2005,2009,2013), o Alto Minho em termos totais, teve um aumento, o que já não aconteceu em Terras de Trás-os-Montes, em que entre 2005 e 2009 houve um aumento do número de votos, mas entre 2009 e 2013, assistiu-se a uma redução. Os votantes acompanharam as tendências totais em TTM, embora no Alto Minho, tenham

aumentado de 2005 face a 2009, havendo depois uma redução. Em contrapartida, houve um claro aumento da abstenção, o que evidencia uma menor participação. Na região Norte, a abstenção aumentou entre 2005 e 2013. Assim, a abstenção para as autarquias locais, subiu em ambos os casos de estudo, sendo que no Alto Minho passou de 39,2% para 42,7 em 2009 e 2013, enquanto em Terras de Trás-os-Montes subiu igualmente dos 37,5% para os 40,8%. Já quanto às eleições legislativas, no primeiro caso, em 2009 a abstenção situou-se nos 44,7% e em 2015 em 49,3%. Em TTM, por sua vez, no primeiro período correspondia a 46,7% e em 2015 a 53% (baseado em dados da Pordata).

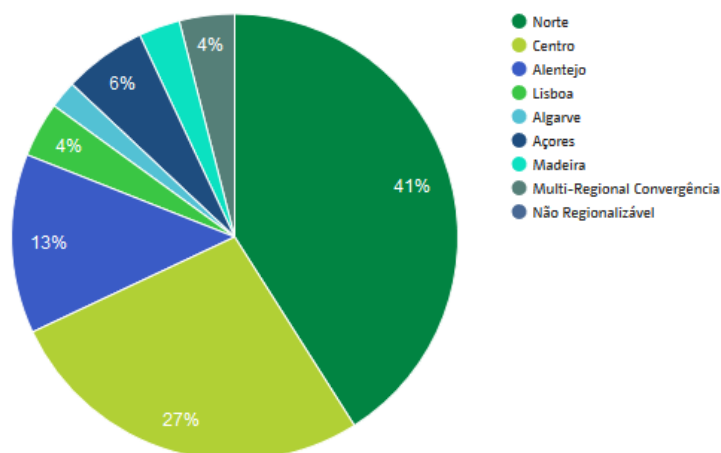
Olhando agora para os **projetos aprovados** durante o quadro comunitário 2007-2013 (gráfico 6), é possível verificar que a região Norte, em termos nacionais, foi a NUT II onde foram realizados mais projetos, seguida pelas regiões Centro e Alentejo. Importa também atentar aos financiamentos, que estão expostos no gráfico 7.

Gráfico 6: Projetos aprovados durante o Quadro de Referência Estratégica Nacional (2007-2013)



Fonte: QREN

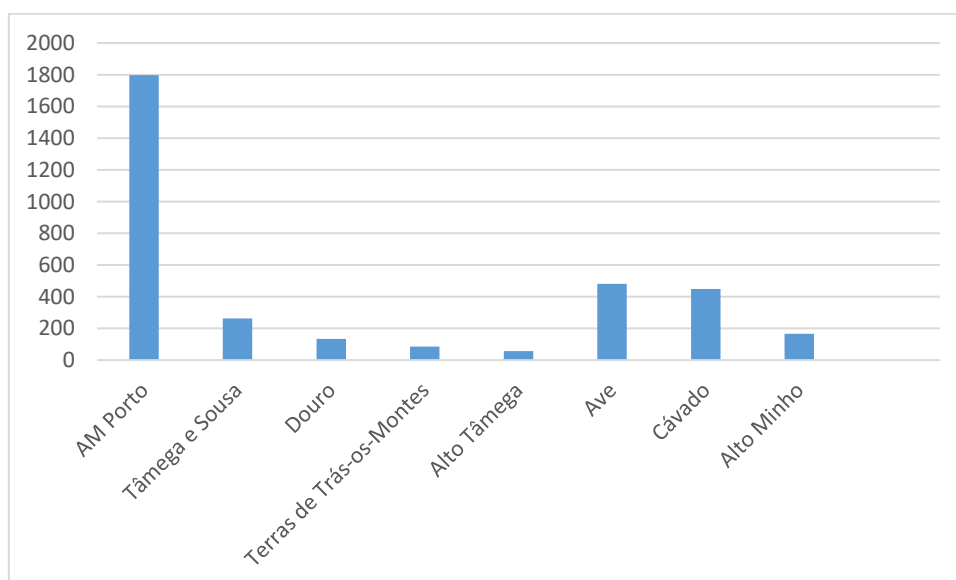
Gráfico 7: Financiamentos por região durante o período do QREN



Fonte: QREN

Já no presente quadro de programação (2014-2020), à NUT III, a AMP foi o espaço onde ocorreu uma maior aprovação de projetos (gráfico 8), seguido pelo Ave e Cávado. O Alto Minho face às Terras de Trás-os-Montes teve um número superior de projetos aprovados.

Gráfico 8: Projetos aprovados no presente quadro comunitário, na Região Norte, por NUT III (com dados atualizados até ao dia 30-06-2017)

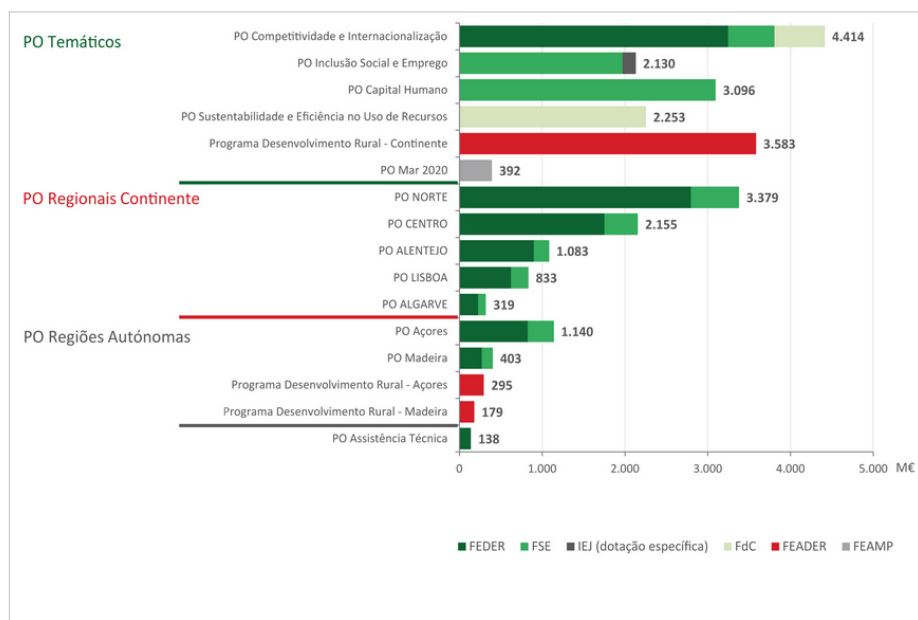


Fonte: Norte 2020



Quanto aos financiamentos, a seguinte figura mostra precisamente as dotações financeiras segundo os vários tipos de Programas Operacionais:

Figura 11: Dotações financeiras segundo o Programa Operacional



Fonte: Portugal 2020

Em Síntese:

Quanto à governança territorial, importa que na sociedade sejam criadas as melhores condições para os cidadãos exporem os seus pontos de vista e se integrem na vida política e sócio territorial. Embora no Alto Minho, entre 2005 e 2013, nos períodos eleitorais, o número de votantes tenha aumentado (refletindo de certa forma o aumento da população com mais de 18 anos), a abstenção também tem vindo a aumentar, o que demonstra a diminuição da participação nas eleições autárquicas. Enquanto nas eleições autárquicas, Alto Minho registou uma variação superior de abstenção face a Terras de Trás-os-Montes, nas legislativas, sucedeu-se precisamente o contrário. Por outro lado, observando os projetos aprovados durante o último quadro de apoio europeu, a região Norte destaca-se com um maior número de projetos aprovados. Na Região Norte, já no presente quadro, a AMP, seguida do Ave e Cávado foram as três NUT III com uma maior aprovação de projetos, segundo dados relativos ao final de Junho. De referir ainda que o Alto Minho superou as Terras de Trás-os-Montes.

Em jeito comparativo entre os dois casos particulares em análise, de referir que Alto Minho regista no presente quadro comunitário (Estratégia Europa 2020) um apoio ao nível da região Norte que a coloca como a quinta NUT III com maior financiamento dos fundos comunitários para aplicar em projetos na região. Por sua vez, Terras de Trás-os-Montes, integra o grupo das NUT III com menor apoio financeiro, superando somente o Alto Tâmega nesta matéria. Em termos de programas operacionais, o PO Norte supera claramente os demais, seguido pelo Centro e Alentejo. Em termos de Programas Operacionais temáticos, o foco direciona-se para a Competitividade e Internacionalização, e em segundo lugar em termos de financiamento, surge o Programa de Desenvolvimento Rural, no continente.

## **2.5. Discussão dos Resultados**

A região Norte, e em termos territoriais Portugal, apresenta dinâmicas díspares, o que patenteia diferentes rotas na procura da convergência, defendida pelos organismos europeus. Sintetizando os resultados obtidos através da análise aos indicadores considerados, é possível observar que o Alto Minho e as Terras de Trás-os-Montes seguem trajetórias evolutivas diferentes em alguns indicadores mas convergem noutros. No primeiro grupo de indicadores, as dinâmicas são neste sentido: no Valor Acrescentado Bruto, o Alto Minho aumentou 12% superiorizando as Terras de Trás-os-Montes que só aumentou 1%. Na Formação Bruta de Capital Fixo, tanto o AM como as TTM tiveram uma variação negativa (-33,6% e -28,9%), O Alto Minho e as Terras de Trás-os-Montes apresentam evoluções positivas na taxa de escolarização no ensino superior (2% e 4,9% respetivamente). No Produto Interno Bruto per capita, em ambos os períodos temporais considerados, em 2007 e 2015, a situação nacional é claramente mais baixa face à média europeia. Contudo, a variação traduziu-se num aumento, no AM de 16% e em Terras de Trás-os-Montes em 9%. O Norte enquanto NUT II acompanhou igualmente esta tendência de valoração do PIB per capita. Relativamente às exportações, a variação foi considerável em ambos os casos de estudo (67% em AM e 275% em TTM), tal como no compute geral do Norte. Por sua vez, no ISDR, o Alto Minho juntamente com o Cávado, Ave e a AM Porto constituía um conjunto de NUT III que se destacam das demais da região, embora Terras de Trás-os-Montes esteja no grupo das NUT menos desenvolvidas. Em termos de coesão, as disparidades mantêm-se acentuadas. Por último, relativamente

à qualidade ambiental, a situação inverte-se pois tanto as TTM como o Alto Minho evidenciam-se positivamente.

No segundo grupo de indicadores, a densidade populacional, entre 2007 e 2015, a tendência é de aumento em grande parte da região Norte, embora não muito considerável nas áreas em estudo. No pessoal ao serviço, o Alto Minho e Terras de Trás-os-Montes cresceram. A predominância das ofertas de emprego existentes dominam no setor secundário e terciário, sendo bem visível no Alto Minho, enquanto em Terras de Trás-os-Montes, a principal oferta recai no setor primário. As ofertas aumentaram de 2009 a 2014, pese embora a região Norte tenha registado uma queda das mesmas. O desemprego, no Alto Minho desceu ligeiramente (6,2 para 5,6) enquanto em TTM aumentou (6,7 face a 7,9). A procura de emprego dirige-se sobretudo para o setor terciário. Entre 2004 e 2014, o investimento das empresas no ambiente tem reduzido.

No terceiro grupo de indicadores, os beneficiários do rendimento social de inserção, entre 2009 e 2016 tiveram uma redução no Alto Minho e em Terras de Trás-os-Montes. Finalmente, houve uma quebra na região Norte dos beneficiários da Segurança Social e, consequentemente, também no Alto Minho e em Terras de Trás-os-Montes.

No quarto grupo de indicadores, relativamente à governança territorial, a abstenção tem aumentado, evidenciando o aumento da indiferença face às decisões políticas locais. Já no que toca aos projetos aprovados, no quadro de programação QREN, a NUT II Norte destacou-se como a região com maior número de projetos aprovados, enquanto no atual quadro de apoio, a AMP evidencia-se das demais da região, assim como o Alto Minho face a Terras de Trás-os-Montes.

Em jeito de síntese da análise efetuada, nas dimensões social e económica na generalidade das situações, o Alto Minho face às Terras de Trás-os-Montes apresenta dinâmicas mais positivas demonstrando uma trajetória de maior convergência, ainda que com uma dinâmica fraca, enquanto na temática ambiental, os melhores valores pertençam a TTM.

### 3. Conclusão

A coesão territorial enquanto objetivo de desenvolvimento, iniciou-se com o CEMAT, em 1970, ainda que de uma forma informal com os ministros a quem competia as funções em matéria de ordenamento do território. Posteriormente, com o Tratado de Amesterdão (1997) e o EDEC (1999), o conceito passou a existir formalmente, havendo uma maior consciência da importância do território, motivado também pelas Agendas Territoriais da UE. De seguida, mais próximo da atualidade, temos a publicação do Livro Verde (2008) e o Tratado de Lisboa (em vigor desde 2009) que constituem dois marcos relevantes e que motivaram o aumento do debate, implicando que o território fosse considerado o terceiro pilar da Coesão. O anseio de tornar o conceito prático, saindo da esfera do debate teórico, existe, contando com os vários trabalhos entretanto realizados, ainda que não exista um suporte que apoie aprofundadamente a temática, de forma a ser parte integrante da política europeia. As frentes de ação - cooperação, conexão e concentração - constituem algumas pistas para o futuro debate, que podem contribuir para a operacionalização do conceito, sob a forma de um possível “Livro Branco sobre a Coesão Territorial Europeia”, que funcione como um documento que seja a base do processo e um avanço relativamente ao Livro Verde (2008).

As políticas territoriais implementadas pelo governo nacional devem ter em consideração a afirmação de Portugal no contexto europeu, ao nível essencialmente da competitividade e da almejada convergência, aproveitando as relações territoriais com o espaço europeu e internacional, bem como a sua fachada atlântica, de forma a evitar o seu esquecimento decorrente da localização periférica na Europa (Cravinho, J. 2010).

Os objetivos entre a política de coesão e a estratégia europeia no presente quadro comunitário e seguintes devem ser, segundo vários autores, os mesmos, de forma a unir as várias atenções e concentrar mais os recursos. É também importante que não se descure a ação nacional, ao invés de pensar-se que os fundos comunitários serão a solução em si mesmos.

Nesta dissertação, partindo da bibliografia consultada, a maior dificuldade foi realmente refletir sobre o que seria relevante para a análise do conceito aqui exposto. Na parte empírica, a seleção dos indicadores foi o maior desafio, dado não haver ainda um conjunto de indicadores estabilizados e aceites pela generalidade dos autores. A análise aqui efetuada será sempre influenciada pela bibliografia consultada, pela disponibilidade

de informação existente e pela limitação de tempo inerente à execução da própria dissertação. Este processo é complexo, mas uma reflexão dinâmica em termos territoriais em torno da coesão, seguindo uma abordagem multiescalar, é muito explícita em termos dos processos em ação.

Relativamente aos casos de estudo abordados, a NUT III Terras de Trás-os-Montes assume um importante papel não apenas nos domínios da educação, com o Instituto Politécnico de Bragança (IPB), UTAD (Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro), o Parque de Ciência e Tecnologia de Trás-os-Montes e Alto Douro Brigantia-EcoPark, entre outros, como também no sistema urbano regional. Segundo o PROT Norte, Bragança é uma cidade de equilíbrio territorial que deve afirmar-se enquanto polo dinamizador do interior norte, constituindo-se como um meio de promoção do desenvolvimento relacional com os espaços transfronteiriços. Os territórios transfronteiriços tendem a ser espaços de cooperação com Espanha e de afirmação de patrimónios naturais e de serviços ecossistémicos.

O Alto Minho, por sua vez, insere-se no eixo da euro-região Galiza-Norte de Portugal, promovendo um forte relacionamento económico e social, dinamizando as economias locais. A atração de investimento e a fixação de empresas em território nacional são fatores de desenvolvimento, dinamizando o território e consequentemente a economia. Também em termos turísticos e ambientais, o Parque Nacional da Peneda-Gerês é um forte contributo de atratividade e de valorização regional.

Na região Norte, é necessário reforçar o papel da Área Metropolitana do Porto enquanto fator de coesão regional. A crescente articulação funcional entre a Área Metropolitana do Porto e a sua envolvente regional parece ser crucial. A diversificação territorial e a diminuição das assimetrias regionais são fundamentais para a coesão territorial.

Na promoção da coesão territorial, o emprego é central. São notórias as diferenças no território nacional, embora os últimos dados demonstrem uma redução do desemprego e um aumento do emprego na região Norte. A diminuição do desemprego também reflete o aumento dos empregos precários e a tempo parcial, ou dos contratos de trabalho por tempo limitado. Por conseguinte, é fundamental que se procure conjugar as medidas de incentivo e de apoio ao empreendedorismo com medidas que diminuam a precariedade do trabalho.

Com as Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial e os Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial de cada uma das NUT, deram-se avanços

significativos em matéria da promoção de estratégias de desenvolvimento local ou supramunicipal. Mas os indicadores analisados demonstram que as assimetrias persistem, pois as dinâmicas em curso ainda não são suficientes para atenuar as grandes dualidades de desenvolvimento territorial. No interior, segundo refere João Ferrão (2016)<sup>2</sup>, “O problema começa logo nas nossas cabeças”, pois os espaços rurais e/ou urbanos situados nesses locais, têm uma fonte de recursos que ainda não estão suficientemente valorizados.

A análise aqui efetuada não incluiu a visão dos diversos *stakeholders*, sejam os atores territoriais e os organismos decisórios, como igualmente os cidadãos, ou a reunião das capacidades de intervenção de todos os grupos. Alcançar a Coesão Territorial, depende de uma abordagem alargada e participada por todos, no sentido de um melhor entendimento e uma operacionalização mais ajustada às características próprias de cada local. Mas o sucesso das políticas estará sempre dependente das competências e da capacidade de envolvimento dos agentes e dos cidadãos locais.

---

<sup>2</sup> Jornal Público, 26 de Dezembro, 2016.

## Referências bibliográficas:

- Araújo, J. D. D. S. (2014). *O conceito de Coesão Territorial e a sua relevância para o Planeamento e Ordenamento do Território. Os casos da Estónia e Portugal* (Doctoral dissertation, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa).
- Ascher, F. (2008). *Les nouveaux compromis urbains*. Paris, L'aube.
- Barca, F. (2009). *Agenda for a Reformed Cohesion Policy*. European Communities.
- Böhme, K., Doucet, P., Komornicki, T., Zaucha, J., & Świątek, D. (2011). *How to strengthen the territorial dimension of Europe 2020 and the EU Cohesion Policy. Report based on the Territorial Agenda, 2020*.
- Botka, M. et al (2009) *Handbook on Territorial Cohesion – application of territorial approaches in developments supported by the public sector*. NFGM – VATI, Budapest.
- Camagni, R. (2006). *The rationale territorial cohesion: issues and possible policy strategies*, in Pedrazzini, (2006). *The process of territorial cohesion in Europe*, Francoangelie/DIAT, Italy.
- Centre for Economics and International Studies (2006). *Territorial dimension of the Lisbon - Gothenburg strategy – Final Report*, University of Rome, Tor Vergata, Italy.
- Chamusca, P. (2010). *Governância e participação: entre a legitimação dos processos de gestão territorial e o agravar das divisões e da subordinação. Cadernos Curso de Doutoramento em Geografia FLUP*.
- Comissão das Comunidades Europeias (CEC 2008). *Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia: Tirar Partido da Diversidade Territorial*. Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Das Regiões e ao Comité Económico e Social Europeu, 6, 2008.
- Conferência Europeia de Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território (CEMAT),2000. *Princípios Orientadores para o Desenvolvimento Territorial Sustentável do Continente Europeu*.
- Cravinho, J. *Portugal, a nova política de coesão e a Estratégia Europa 2020*,pp. 93.
- Estudo da Fundação Calouste Gulbenkian: *Uma Metrópole para o Atlântico* (2016).
- Faludi, A. (2002). *Positioning European spatial planning. European Planning Studies*, 10(7), pp. 897-909.
- Faludi, A. (2004). *The Open Method of Co-ordination and Post-regulatory Territorial Cohesion Policy*, in *European Planning Studies*, Vol. 12, nº 7, pp. 1020 – 1033.

- Faludi, A. (2005). Territorial cohesion: an unidentified political objective: introduction to the special issue. *Town Planning Review*, 76(1), pp. 1-13.
- Faludi, A. (2006). *From European Spatial Development to territorial cohesion, in Regional Studies*, pp. 667-678.
- Faludi, A. (2009). *A turning point in the development of European spatial planning? The Territorial Agenda of the European Union and the First Action Programme. Progress in Planning*, 71(1), pp. 1-42.
- Faludi, A. (2009). *Territorial Cohesion under the Looking Glass: Synthesis paper about the history of the concept and policy background to territorial cohesion, European Commission - Regional Policy, Inforegio*, pp. 1-18.
- Farrugia, N., Gallina, A. (2008). *Developing Indicators Of Territorial Cohesion*, Federico Caffè Centre – Department of Society and Globalization, Roskilde.
- Ferrão, J. (2004). A emergência de estratégias transnacionais de ordenamento do território na União Europeia: reimaginar o espaço europeu para criar novas formas de governança territorial?. *EURE (Santiago)*, 30(89), pp. 43-61.
- Ferrão, J. (2010), *Governança e Ordenamento do Território. Reflexões para uma Governança Territorial Eficiente, Justa e Democrática*, Prospectiva e Planeamento, Vol.17,pp.129-139.
- Ferrão, J. (2011). *O ordenamento do território como política pública*. Fundação Calouste Gulbenkian.
- Ferrão (2014), *Conferência Fundação Calouste Gulbenkian: Afirmar o Futuro; Ambiente e Território: Para uma nova geração de políticas públicas com futuro*.
- Ferrão, J. (2015). *Ambiente e território: para uma nova geração de políticas públicas com futuro*. In V. Soromenho-Marques & P. T. Pereira (Coord.), *Afirmar o futuro: políticas públicas para Portugal*, Vol. 2, pp. 328-336. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- INE, D. (2009). *Índice Sintético de Desenvolvimento Regional. Instituto Nacional de Estatística, Departamento de Prospectiva e Planeamento e Relações Internacionais, Portugal*.
- Interco, (2012). *Indicators of territorial cohesion*, Scientific Platform and Tools Project 2013/3/2, Indicators Factsheets Version 29 Sep.
- Medeiros, E. (2013), *Euro-Meso-Macro: the new regions in Iberian and European space*, *Regional Studies*, 47 (8), pp. 1249-1266.



- Medeiros, E. (2016a) *Territorial Cohesion: An European Concept*, European Journal of Spatial Development, pp. 60.
- Pereira, M. (2013). *Da governança à governança territorial colaborativa: uma agenda para o futuro do desenvolvimento regional*. *DRd-Desenvolvimento Regional em Debate*, 3(2), pp. 52-65.
- Queirós, M. (2010), *Integrated Urban Revitalisation in Montreal: lessons from local development initiatives*, *Finisterra-Revista Portuguesa de Geografia*, XLV(89), pp. 47-77.
- Ribeiro, J. F., Moura, F., & Chorincas, J. (2015). *Uma Metrópole para o Atlântico*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Salone, C. (2006). *Italy and European spatial planning: an ambiguous relationship?*, in Pedrazzini, L. (2006) *The process of territorial cohesion in Europe*, Francoangelie/DIAT, Italy.
- Santinha, G. e Marques, T. (2012). *A integração do princípio de Coesão Territorial na agenda política: o caso português*. *Revista de Geografia e Ordenamento do Território*, n.º 2 (Dezembro). Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território, pp. 215-244.
- Santinha, G. (2014). *O princípio de coesão territorial enquanto novo paradigma de desenvolvimento na formulação de políticas públicas:(re) construindo ideias dominantes*. *EURE (Santiago)*, 40(119), pp. 75-97.
- Schmidt, L. (2015). *Políticas de ambiente: vencer os impasses com uma agenda para o futuro*. *Afirmar o futuro: políticas públicas para Portugal*, pp. 314-326.
- Seixas, J., & Marques, T. S. (2015). *O território e as cidades em Portugal: filhos de um deus menor?*, *Afirmar o futuro: políticas públicas para Portugal*.
- Stoker, G. (2000). *Urban political science and the challenge of Urban Governance*. Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy. G. Pierre. Oxford, Oxford University Press.
- Szlachta, J. (2011). *Future and perspectives on territorial cohesion in the European Union*, in *Perspectives: Territorial Cohesion – Baltic Sea Region examples*, Sustainable Projects, Berlin, pp. 11-13.
- Vale, M. & Queirós, M. (2015). *Cidades e política de coesão territorial na UE*, In P. Neto & M. M. Serrano (eds.) *Políticas Públicas, Economia e Sociedade*. Contributos para a definição de Políticas no Período 2014-2020.

Waterhout, B. (2008). *The institutionalisation of European spatial planning* (Vol. 18). IOS Press.

### **Sites consultados/ Documentos analisados:**

A dimensão urbana da política de coesão:

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/pt/policy/themes/urban-development/](http://ec.europa.eu/regional_policy/pt/policy/themes/urban-development/)

Agenda Territorial da União Europeia 2020:

<http://www.forumdascidades.pt/?q=content/agenda-territorial-da-uniao-europeia-2020>

Cidades Sustentáveis 2020:

[http://www.dgterritorio.pt/ordenamento\\_e\\_cidades/projetos\\_em\\_curso/estrategia\\_cidades\\_sustentaveis\\_2020](http://www.dgterritorio.pt/ordenamento_e_cidades/projetos_em_curso/estrategia_cidades_sustentaveis_2020)

Coesão Territorial:

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/pt/policy/what/territorial-cohesion/](http://ec.europa.eu/regional_policy/pt/policy/what/territorial-cohesion/)

CCDR-N: <http://www.ccdn.pt/>

Diagnóstico prospetivo da Região Norte 2014-2020: [www.ccdn.pt/norte2020](http://www.ccdn.pt/norte2020)

Estratégia Europa 2020:

[https://ec.europa.eu/info/strategy/european-semester/framework/europe-2020-strategy\\_pt](https://ec.europa.eu/info/strategy/european-semester/framework/europe-2020-strategy_pt)

Estudo Fundação Calouste Gulbenkian:

<http://m.adee.pt/mpt/em-focus/2016/02/lisboa-e-regiao-do-pais-com-maior-expressao-economica-estudo?country=ST>

Eurostat: <http://ec.europa.eu/eurostat>

Estratégia da Região Norte de Especialização Inteligente: <http://www.norte2020.pt/>

Índice de Liberdade Económica: <http://www.heritage.org/index/about>

INE: <https://www.ine.pt/>

Norte em Rede: <http://nortemrede.ccdn-n.pt/>

Política de Cidades POLIS XXI:

[http://www.dgterritorio.pt/ordenamento\\_e\\_cidades/cidades/polis\\_xxi/](http://www.dgterritorio.pt/ordenamento_e_cidades/cidades/polis_xxi/)

Pordata: <https://www.pordata.pt/>

Projeto Lipor

<http://www.lipor.pt/pt/educacao-ambiental/horta-da-formiga/agricultura-biologica/horta-a-porta/>

Projetos Aprovados Norte 2020:

<http://www.norte2020.pt/programa/projetos-lista>

Programa Nacional de Reformas (Abril 2016): <http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/pnr.aspx>

Programa Nacional para a Coesão Territorial, (Outubro 2016). Unidade de Missão para a Valorização do Interior: <http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/pnct/pnct.aspx>

The Global Competitiveness Report, 2014-2015, Gabinete de Estratégia e Estudos, Ficha de Competitividade 2014.

7º Relatório da Coesão Económica, Social e Territorial, Setembro 2017). *My Region, My Europe, Our Future*

# Anexos

## Anexo 1: Quadro com definições em documentos estratégicos e alguns autores

Source	Definition
	<b>INSTITUTIONAL DEFINITIONS</b>
Green Paper on Territorial Cohesion	<ul style="list-style-type: none"> <li>- To ensure a balanced and sustainable territorial development of the EU as a whole, strengthening its economic competitiveness and capacity for growth while respecting the need to preserve its natural assets and ensuring social cohesion</li> <li>- It builds bridges between economic effectiveness, social cohesion and ecological balance, putting sustainable development at the heart of policy design</li> </ul>
Third Cohesion Report	- A policy seeking to ensure that people should not be disadvantaged by where ever they happen to live or work in the Union
Fifth Cohesion Report	- Territorial Cohesion reinforces the importance of access to services, sustainable development, 'functional geographies' and territorial analysis
Territorial Agenda background document	- To achieve a more balanced development by reducing existing disparities, avoiding territorial imbalances and by making both sectoral policies which have a spatial impact and regional policy more coherent
Sixth Progress Report on Cohesion	- To promote an harmonious and sustainable development of all territories by building on their characteristics and resources
Kiruna Conference on Territorial Cohesion	- Territorial Cohesion is about ensuring a balanced development of all these places and about making sure that our citizens are able to make the most of inherent features of their territory
Conference of Peripheral Maritime	- To offer fair access to services of general interest and to ensure optimal competitiveness conditions for all territories
Regions	
Rotherham Declaration	- Territorial Cohesion translates the goal of sustainable and balanced development assigned to the Union into territorial terms
	<b>SCIENTIFIC INTERPRETATIONS</b>
Roberto Camagni	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Territorial Cohesion may be seen as the territorial dimension of sustainability</li> <li>-beyond the technological, the behavioural and the diplomatic dimensions</li> </ul>
Andreas Faludi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- To reduce the dominance of a central urban area not only economically but also in terms of access to decision making</li> <li>- Territorial cohesion is thought of in terms of how well activities within and also between the stacked containers harmonise with each other</li> </ul>
Willeen Nolle	- Territorial Cohesion can be seen as a situation whereby people and firms are not unduly handicapped by spatial differences in access to basic services, basic infrastructure and knowledge
ESPON 2.2.1	- Territorial Cohesion is seen to address the potential, the position and the relative situation of a given geographical entity. It can be analysed and operationalized at various geographical levels or scales, i.e. at the micro, meso or macro levels
ESPON INTERCO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Smart growth in a competitive and polycentric Europe</li> <li>- Inclusive, balanced development and fair access to services</li> <li>- Local development conditions and geographical specificities</li> <li>- Environmental dimension and sustainable development</li> <li>- Governance and coordination of policies and territorial impacts</li> </ul>

Fonte: Medeiros, E. (2016), p.8.

## Anexo 2: Quadro síntese dos indicadores de Coesão Territorial

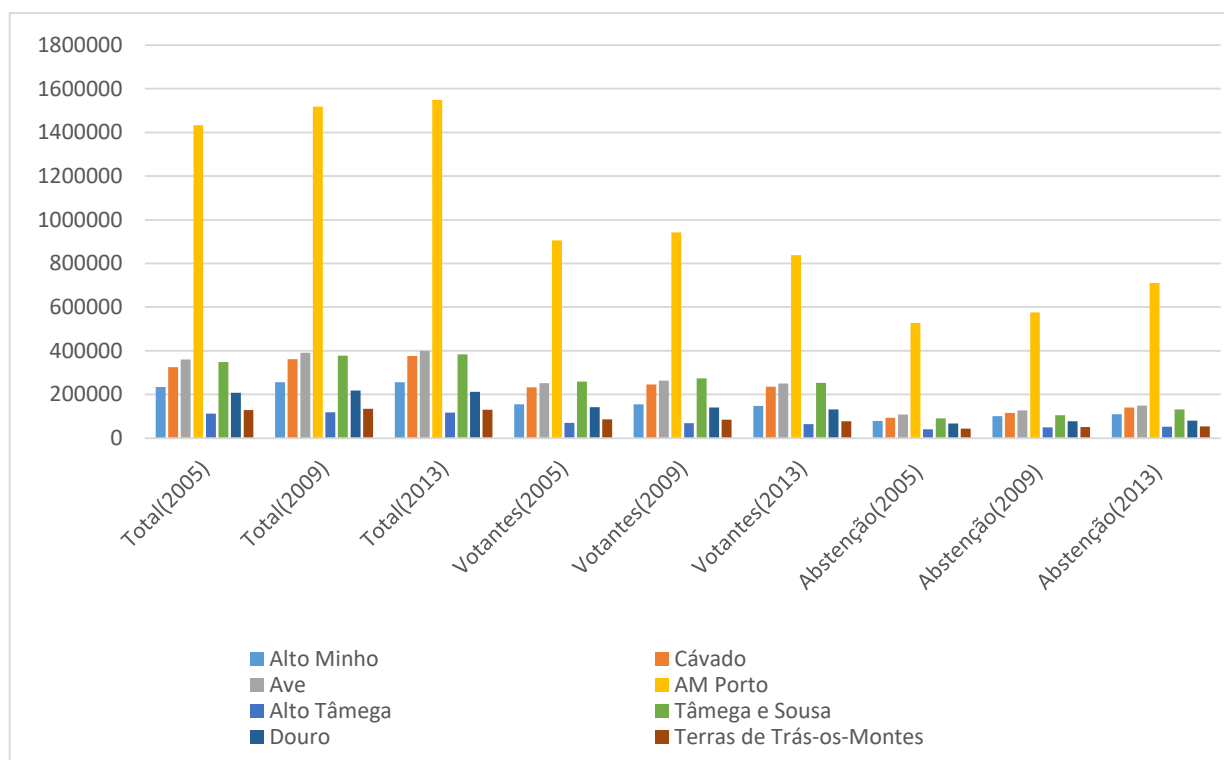
Indicator - Socioeconomic (distribution) Dimension	Component	Source
EU Human Development Index	Transversal	(EC, 2010a)
GDP	Income	Several
Competitiveness Index	Income	(EC, 2010a)
Net adjusted disposal income of private households	Income	(EC, 2010a)
Tertiary education	Knowledge	Several
Access to the information society	Knowledge	(EC, 2007a)
Research Centres	Entrepreneurship	Several
Productivity	Productivity	Several
Employment Rate	Employment	Several
Patents granted	Innovation	(Medeiros, 2010)
Libraries	Culture	Several
Physicians	Health	Several
Poverty Rate	Exclusion/Inclusion	(Medeiros, 2010)
Criminality Rate	Security	(Medeiros, 2010)
Access to public transports	Basic Infrastruc.	Several
Schools	Public Services	Several
Indicator – Cooperation/Governance Dimension	Component	Source
Cooperation Projects Intensity (same territorial level)	H. Cooperation	(ESPON atlas, 2006)
Twin Cities	H. Cooperation	(Medeiros, 2005)
Inter-Municipal Cooperation	H. Cooperation	(ESPON, 2004)
Cooperation Projects Intensity (different territorial level)	V. Cooperation	(ESPON atlas, 2006)
Regional and Local Cooperation Associations	V. Cooperation	(Medeiros, 2005)
E-government usability	T. Governance	Eurostat
Administrative Decentralisation	T. Governance	(EC, 2004b)
Participation in Elections	T. Governance	(EC, 2004b)
Cooperation Projects Intensity (same territorial level)	H. Cooperation	(ESPON atlas, 2006)
Twin Cities	H. Cooperation	(Medeiros, 2005)
Inter-Municipal Cooperation	H. Cooperation	(ESPON, 2004)
Cooperation Projects Intensity (different territorial level)	V. Cooperation	(ESPON atlas, 2006)
Regional and Local Cooperation Associations	V. Cooperation	(Medeiros, 2005)
E-government usability	T. Governance	Eurostat
Administrative Decentralisation	T. Governance	(EC, 2004b)
Participation in Elections	T. Governance	(EC, 2004b)
Indicator – Environmental/Sustainability Dimension	Component	Source
Renewable Energy Production	Energy	(Medeiros, 2005)
Energy Efficiency	Energy	(DPP, 2008)
Eco-Efficiency	Energy	(DPP, 2008)
Waste Treatment	Envir. – Health	(EC, 2010a)
Protected areas	Biodiversity	(Medeiros, 2010)
Environmental Risk Reduction	Environment	(ESPON 3.2, 2006)
Polycentric Index	Transversal	(ESPON, 2004)
City Rankings	Hierarchy	(ESPON, 2004)
Specialized Functions	Hierarchy	(Medeiros, 2005)
Population Density	Density	(Medeiros, 2005)
Compact City Form	Density	(ESPON 3.2, 2006)
Road Density	Density	(Medeiros, 2005)
Transport Accessibility	Connectivity	(Medeiros, 2005)
Accessibility to Infrastructures	Connectivity	(ESPON 3.2, 2006)
Telecommunications Infrastructures	Connectivity	(Medeiros, 2005)
Indicator – Polycentricity (Morphology) Dimension	Component	Source
Polycentric Index	Transversal	(ESPON, 2004)
City Rankings	Hierarchy	(ESPON, 2004)
Specialized Functions	Hierarchy	(Medeiros, 2005)
Population Density	Density	(Medeiros, 2005)
Compact City Form	Density	(ESPON 3.2, 2006)
Road Density	Density	(Medeiros, 2005)
Transport Accessibility	Connectivity	(Medeiros, 2005)
Accessibility to Infrastructures	Connectivity	(ESPON 3.2, 2006)
Telecommunications Infrastructures	Connectivity	(Medeiros, 2005)

Fonte: Medeiros, E. (2016), p.21.

## Apêndices

### Apêndice A: Indicadores

#### 1. Participação nas eleições para as Autarquias Locais, por NUT III (Região Norte)



## 2. VAB

NUT3_2013_Desig	NUT3_2013_Código	vab 07	vab15	PVAB07	PVAB15	VARVAB0715
Região de Aveiro	16D	2833768793	2686289448	3,286725648	3,426492	-5,20435349
Área Metropolitana do Porto	11A	14398159947	13197946788	16,69959868	16,83462	-8,33587877
Tâmega e Sousa	11C	1873640819	2022515100	2,173128362	2,579816	7,945721479
Região de Coimbra	16E	2546160816	2411577265	2,953145676	3,076084	-5,28574433
Baixo Alentejo	184	701890707	611253299	0,814082714	0,779683	-12,9133221
Alentejo Litoral	181	572336242	689374603	0,663819931	0,879331	20,44923114
Cávado	112	2331453748	2450052805	2,704119281	3,125161	5,086914424
Ave	119	2538624675	3005735832	2,944404939	3,833962	18,40016611
Terras de Trás-os-Montes	11E	300298361	303505533	0,348298819	0,387136	1,067995173
Douro	11D	628387199	639038833	0,728830217	0,815125	1,69507495
Beiras e Serra da Estrela	16J	819549823	896250359	0,950548764	1,143211	9,358861883
Beira Baixa	16H	320070653	403899973	0,371231565	0,515194	26,1908798
Médio Tejo	16I	1462677462	1176931603	1,69647557	1,501233	-19,5358079
Alentejo Central	187	740414290	657083366	0,858764005	0,838142	-11,2546348
Algarve	150	2878510494	2204957779	3,338618977	2,81253	-23,3993489
Viseu Dão Lafões	16G	1535002938	1306134695	1,780361736	1,666038	-14,9099547
Oeste	16B	2104693825	1946908634	2,441113472	2,483376	-7,49682396
Região de Leiria	16F	2414596731	2208922358	2,800552051	2,817588	-8,51795956
Lezíria do Tejo	185	1470054399	1204140546	1,705031656	1,53594	-18,0887084
Área Metropolitana de Lisboa	170	41953156989	36500702488	48,65905696	46,55841	-12,9965297
Alto Alentejo	186	451668931	408127703	0,523864849	0,520587	-9,64007595
Alto Minho	111	1065214828	1191483950	1,235481492	1,519796	11,85386447
Alto Tâmega	11B	278265905	274815926	0,322744639	0,350541	-1,23981377

## 3. FBCF

NUTIII	DICO	PIB2007	PIB2015	PPIB07	PPIB15	VARPIB0715
Alto Minho	111	2728,175	3157,363	1,628877	1,84045431	15,7316888
Cávado	112	5008,188	5706,296	2,990175	3,3262495	13,9393329
Ave	119	5169,23	6067,63	3,086326	3,53687422	17,3797645
AM Porto	11A	27531,97	28285,51	16,43816	16,4878689	2,73697117
Alto Tâmega	11B	996,48	1031,862	0,594956	0,60148132	3,55069846
Tâmega e Sousa	11C	4184,965	4659,121	2,498664	2,71584209	11,3299872
Douro	11D	2184,327	2473,859	1,304168	1,4420339	13,2549751
Terra de Trás-os-Montes	11E	1416,404	1544,797	0,845674	0,90047559	9,064716
Algarve	150	7653,13	7856,205	4,569356	4,57945012	2,65348949
Oeste	16B	5027,71	5141,776	3,00183	2,99718589	2,26874661
Região de Aveiro	16D	5807,33	6089,136	3,467308	3,54941026	4,85259147
Região de Coimbra	16E	6817,069	6802,504	4,07018	3,96523866	-0,21365487
Região de Leiria	16F	4862,475	5069,549	2,903176	2,95508414	4,25861315
Viseu Dão-Lafões	16G	3435,544	3443,497	2,051216	2,00724431	0,23149172
Beira Baixa	16H	1259,839	1383,916	0,752196	0,80669666	9,84863939
Médio-Tejo	16I	3492,614	3411,441	2,08529	1,98855859	-2,32413316
Beiras e Serra da Estrela	16J	2504,274	2620,026	1,495195	1,52723591	4,62217792
Alentejo Litoral	181	2197,651	2012,321	1,312123	1,17299939	-8,43309515
Baixo Alentejo	184	2007,218	2023,872	1,198424	1,17973257	0,82970559
Lezíria do Tejo	185	3669,467	3550,932	2,190882	2,0698691	-3,23030565
Alto Alentejo	186	1514,365	1491,845	0,904163	0,86960941	-1,48709195
Alentejo Central	187	2430,151	2386,298	1,450939	1,39099383	-1,80453807
AM Lisboa	170	65589,57	65343,7	39,16072	38,0894114	-0,37485079



#### 4. Valor em Investimento I&D

Localização geográfica (NUTS - 2002)		Taxa de escolarização no ensino superior (%) por Localização geográfica (NUTS - 2002): Anual				
		Período de referência dos dados				
		2015 / 2016	2014 / 2015	2013 / 2014	2012 / 2013	2011 / 2012
		%	%	%	%	%
Portugal	PT	33,1	31,4	31,3	31,3	31,4
Continente	1	34,6	32,9	32,7	32,8	32,8
Norte	11	30,2	28,6	28,1	28,1	28
Minho-Lima	111	19,8	17	16,2	16,7	16,5
Cávado	112	46,2	43,3	41,7	40,2	38,3
Ave	113	3,1	3	3,2	3,6	4,8
Grande Porto	114	56,1	54,3	53,1	52,7	51,7
Tâmega	115	4,9	4,7	5	5,5	5,8
Entre Douro e Vouga	116	2,6	2,1	2	2,1	2,3
Douro	117	38,1	37,4	37,1	37,3	37
Alto Trás-os-Montes	118	40,1	31,7	31,2	33	35,2
Centro	16	36	34,1	34,5	35	34,8
Baixo Vouga	161	31,5	30,5	30,4	29,7	28,9
Baixo Mondego	162	125,1	124,9	126,4	126,4	118,5
Pinhal Litoral	163	27,9	23,1	23,3	23,3	24,8
Pinhal Interior Norte	164	2,4	1,6	1,7	2,2	2,6
Dão-Lafões	165	19,5	18,1	18,7	19,9	22,3
Pinhal Interior Sul	166	0 -	0 -	0 -	0 -	0 -
Serra da Estrela	167	8,6	6,4	6,4	7,2	7,5
Beira Interior Norte	168	28,4	22,7	22,2	21,7	24,3
Beira Interior Sul	169	65,8	58,3	59,2	60,8	61,3
Cova da Beira	16A	102,2	100,8	101,1	97,8	89,6
Oeste	16B	9,4	8,4	8,2	8,3	8,3
Médio Tejo	16C	6,7	5,2	5,8	7,2	8,7
Lisboa	17	46,5	44,5	44,6	43,9	44
Grande Lisboa	171	57,3	54,5	54,3	53,1	53
Península de Setúbal	172	20,7	20	20,6	20,7	21,3
Alentejo	18	20,8	18,7	18,5	19,1	19,8
Alentejo Litoral	181	0,7	0,6	0,4	0,4	0,4
Alto Alentejo	182	17,6	14,7	15,2	17,7	20
Alentejo Central	183	39,1	39,1	38,7	37,7	36,3
Baixo Alentejo	184	20	16	16	17,5	18,9
Lezíria do Tejo	185	17,5	14,8	14,6	15,2	16,5
Algarve	15	16,4	15,6	16	17,8	18,4
Região Autónoma dos Açores	2	8,6	8,7	8,8	9	9
Região Autónoma da Madeira	3	10,3	9,6	9,2	9	9,3

Localização geográfica (NUTS - 2013)		Proporção da despesa em investigação e desenvolvimento (I&D) no PIB (%) por Localização geográfica (NUTS - 2013) e Sector de execução; Anual									
		Período de referência dos dados									
		2014					2013				
		Sector de execução									
		Total	Estado	Empresas	Ensino superior	Instituições privadas sem	Total	Estado	Empresas	Ensino superior	Instituições privadas sem
		%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Portugal	PT	1.29	0,08	0.60	0.59	0.02	1.33	0.09	0.63	0.59	0.02
Continente	1	1.33	0,08	0.62	0.61	0.02	1.37	0,09	0.66	0.61	0.02
Norte	11	1.35	0,05	0.70	0.59	0.01	1.39	0,05	0.73	0.61	0,01
Alto Minho	111	0.38	0	0.29	0.08	0	0.41	0,01	0.27	0.13	0
Cávado	112	1.64	0,13	0.45	1,05	0	1.64	0,21	0.38	1,05	0
Ave	119	0.80	0,01	0.50	0.29	0	0.81	0,01	0.46	0.34	0
Área Metropolitana do Porto	11A	1.85	0,06	1.06	0.72	0,01	1.92	0,05	1.12	0.74	0,01
Alto Tâmega	11B	0.11	0	0.09	0.02	0	0.40	0	0.38	0.02	0
Tâmega e Sousa	11C	0.08	0	0.08	0	0	0.09	0	0.09	0,01	0
Douro	11D	0.84	0	0.06	0.78	0	0.82	0	0.05	0.77	0
Terras de Trás-os-Montes	11E	0.64	0	0.02	0.61	0	0.61	0	0.04	0.57	0
Centro	16	1.35	0,03	0.65	0.66	0,01	1.28	0,02	0.59	0.66	0,01
Oeste	16B	0.82	0,01	0.81	0	0	0.73	0	0.73	0	0
Região de Aveiro	16D	2.15	0,02	1.20	0.93	0	2.17	0,01	1.17	0.99	0
Região de Coimbra	16E	2.82	0,09	0.76	1.93	0,04	2.59	0,08	0.68	1.80	0,03
Região de Leiria	16F	0.62	0	0.45	0.18	0	0.64	0	0.45	0.19	0
Viseu Dão Lafões	16G	0.46	0,01	0.28	0.17	0	0.36	0,01	0.21	0.13	0
Beira Baixa	16H	0.56	0,03	0.28	0.25	0	0.73	0,01	0.18	0.54	0
Médio Tejo	16I	0.30	0	0.21	0.10	0	0.30	0	0.18	0.12	0
Beiras e Serra da Estrela	16J	1	0,02	0.40	0.58	0	0.92	0,02	0.35	0.56	0
Área Metropolitana de Lisboa	17	1.58	0,16	0.69	0.69	0,05	1.68	0,17	0.79	0.69	0,04
Área Metropolitana de Lisboa	170	1.58	0,16	0.69	0.69	0,05	1.68	0,17	0.79	0.69	0,04
Alentejo	18	0.47	0,01	0.22	0.25	0	0.46	0,01	0.20	0.25	0
Alentejo Litoral	181	0.08	0	0.07	0.01	0	0.07	0	0.06	0,01	0
Baixo Alentejo	184	0.29	0	0.21	0.09	0	0.26	0	0.18	0.08	0
Lezíria do Tejo	185	0.38	0,01	0.32	0.05	0	0.39	0,03	0.31	0.06	0
Alto Alentejo	186	0.55	0	0.34	0.21	0	0.36	0	0.25	0.11	0
Alentejo Central	187	1.04	0,01	0.13	0.91	0	1.11	0,01	0.14	0.97	0
Algarve	15	0.39	0,03	0.05	0.31	0	0.37	0,04	0.04	0.29	0
Algarve	150	0.39	0,03	0.05	0.31	0	0.37	0,04	0.04	0.29	0

## 5. PIB per capita

NUTIII	DICO	PIB2007	PIB2015	PPIB07	PPIB15	VARPIB0715
Alto Minho	111	2728,175	3157,363	1,628877	1,84045431	15,7316888
Cávado	112	5008,188	5706,296	2,990175	3,3262495	13,9393329
Ave	119	5169,23	6067,63	3,086326	3,53687422	17,3797645
AM Porto	11A	27531,97	28285,51	16,43816	16,4878689	2,73697117
Alto Tâmega	11B	996,48	1031,862	0,594956	0,60148132	3,55069846
Tâmega e Sousa	11C	4184,965	4659,121	2,498664	2,71584209	11,3299872
Douro	11D	2184,327	2473,859	1,304168	1,4420339	13,2549751
Terra de Trás-os-Montes	11E	1416,404	1544,797	0,845674	0,90047559	9,064716
Algarve	150	7653,13	7856,205	4,569356	4,57945012	2,65348949
Oeste	16B	5027,71	5141,776	3,00183	2,99718589	2,26874661
Região de Aveiro	16D	5807,33	6089,136	3,467308	3,54941026	4,85259147
Região de Coimbra	16E	6817,069	6802,504	4,07018	3,96523866	-0,21365487
Região de Leiria	16F	4862,475	5069,549	2,903176	2,95508414	4,25861315
Viseu Dão-Lafões	16G	3435,544	3443,497	2,051216	2,00724431	0,23149172
Beira Baixa	16H	1259,839	1383,916	0,752196	0,80669666	9,84863939
Médio-Tejo	16I	3492,614	3411,441	2,08529	1,98855859	-2,32413316
Beiras e Serra da Estrela	16J	2504,274	2620,026	1,495195	1,52723591	4,62217792
Alentejo Litoral	181	2197,651	2012,321	1,312123	1,17299939	-8,43309515
Baixo Alentejo	184	2007,218	2023,872	1,198424	1,17973257	0,82970559
Lezíria do Tejo	185	3669,467	3550,932	2,190882	2,0698691	-3,23030565
Alto Alentejo	186	1514,365	1491,845	0,904163	0,86960941	-1,48709195
Alentejo Central	187	2430,151	2386,298	1,450939	1,39099383	-1,80453807
AM Lisboa	170	65589,57	65343,7	39,16072	38,0894114	-0,37485079

## 6. ISDR

Portugal, NUTS I, II e III		Índice global	Competitividade	Coesão	Qualidade ambiental
<b>PT</b>	<b>Portugal</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
<b>1</b>	<b>Continente</b>	<b>100,46</b>	<b>100,68</b>	<b>100,96</b>	<b>99,70</b>
<b>11</b>	<b>Norte</b>	<b>98,98</b>	<b>98,55</b>	<b>98,24</b>	<b>100,22</b>
111	Alto Minho	101,78	98,34	103,60	103,66
112	Cávado	98,52	98,74	103,02	93,59
119	Ave	97,86	97,21	96,95	99,50
11A	Área Metropolitana do Porto	102,01	104,62	100,32	100,90
11B	Alto Tâmega	89,50	81,50	90,88	96,89
11C	Tâmega e Sousa	93,47	90,31	89,89	100,68
11D	Douro	90,92	81,24	92,14	100,31
11E	Terras de Trás-os-Montes	94,77	85,05	90,60	109,81
<b>16</b>	<b>Centro</b>	<b>97,74</b>	<b>93,31</b>	<b>101,21</b>	<b>99,00</b>
16B	Oeste	96,03	93,82	99,70	94,63
16D	Região de Aveiro	100,74	104,88	101,39	95,48
16E	Região de Coimbra	98,36	92,20	105,94	97,25
16F	Região de Leiria	99,87	94,68	102,56	102,78
16G	Viseu Dão Lafões	94,08	91,59	97,63	93,12
16H	Beira Baixa	96,96	89,42	94,48	107,84
16I	Médio Tejo	96,13	84,56	101,60	103,16
16J	Beiras e Serra da Estrela	97,89	86,91	98,48	109,36
<b>17</b>	<b>Área Metropolitana de Lisboa</b>	<b>106,83</b>	<b>114,16</b>	<b>105,93</b>	<b>99,70</b>
170	Área Metropolitana de Lisboa	106,83	114,16	105,93	99,70
<b>18</b>	<b>Alentejo</b>	<b>95,69</b>	<b>87,61</b>	<b>98,66</b>	<b>101,50</b>
181	Alentejo Litoral	95,36	97,00	95,30	93,62
184	Baixo Alentejo	96,08	87,93	94,37	106,85
185	Lezíria do Tejo	94,65	87,56	99,32	97,57
186	Alto Alentejo	95,59	79,93	97,74	110,58
187	Alentejo Central	97,25	87,18	103,58	101,74
<b>15</b>	<b>Algarve</b>	<b>93,98</b>	<b>91,95</b>	<b>94,22</b>	<b>95,96</b>
150	Algarve	93,98	91,95	94,22	95,96

## 7. Exportações

NUT III	DICO	2007	2016	PEXP07	PEXP16	PVAR0916
Alto Minho	111	993262542	1660615711	1,663122	2,018112	67,18799318
Cávado	112	1385067462	2078666117	2,319162	2,52616	50,07688607
Ave	119	3184178779	4941616675	5,331601	6,005444	55,19281479
AM Porto	11A	5255059516	5895976335	8,799091	7,165258	12,19618573
Tâmega	11B	1035370258	1979745110	1,733628	2,405943	91,21131737
Entre Douro e Vouga	11C	2442449778	3150238856	4,089647	3,82842	28,97865432
Douro	11D	65965361	106380965	0,110453	0,129283	61,26791908
Alto Trás-os-Montes	11E	186061978	698900947	0,311543	0,84936	275,6280324
Centro	16B	7557793390	11118066827	12,6548	13,51156	47,10731365
Baixo Vouga	16D	2648977265	3297167269	4,435457	4,006979	24,46944383
Baixo Mondego	16E	1066662411	911286490	1,786023	1,107468	-14,5665507
Pinhal Litoral	16F	846154720	1473542090	1,416805	1,790765	74,14570352
Pinhal Interior Norte	16G	143694568	325725792	0,240603	0,395848	126,679266
Viseu Dão-Lafões	16H	1231884603	1250792044	2,062672	1,520062	1,534838649
Pinhal Interior Sul	16I	33333636	33555718	0,055814	0,04078	0,666239951
Serra da Estrela	16J	21729465	29854647	0,036384	0,036282	37,39246226
Beira Interior Norte	170	127858429	242166469	0,214087	0,2943	89,402037
Beira Interior Sul	181	105538407	1449243369	0,176714	1,761235	1273,190491
Cova da Beira	184	161411925	206653146	0,270269	0,251141	28,02842541
Oeste	185	629969421	1081423906	1,054823	1,314232	71,66292045
Médio-Tejo	186	528346588	816655887	0,884665	0,992465	54,56821442
AM Lisboa	187	10793228601	12916566471	18,07222	15,69724	19,67287036
Alentejo Litoral	150	730957221	705818746	1,223917	0,857767	-3,43911713
Alto Alentejo	182	125358865	292660705	0,209901	0,355664	133,4583238
Alentejo Central	183	368232103	561325706	0,616569	0,682167	52,43801435
Baixo Alentejo	184	489991734	552459281	0,820444	0,671392	12,74869404
Lezíria do Tejo	185	587986540	861093010	0,984527	1,046468	46,44774181
Algarve	15	101466976	161918056	0,169897	0,196776	59,57709827

## 8. Densidade Populacional

NUT_desig	DICO	Dens_2007	dens_2015	PTDENS07	PTDENS15	VARDENS0715
Norte	11	174,7	169,3	2,6529597	2,5861441	-3,091013165
Alto Minho	111	112	106,5	7,7670133	7,923557	-4,910714286
Cávado	112	327,9	326,3	7,0113935	7,0008013	-0,487953644
Ave	119	296	288,3	20,468058	20,504602	-2,601351351
Área Metropolitana do Porto	11A	864,1	844,4	0,7982566	0,7406328	-2,279828724
Alto Tâmega	11B	33,7	30,5	5,6564891	5,6166679	-9,495548961
Tâmega e Sousa	11C	238,8	231,3	1,2435749	1,1752993	-3,140703518
Douro	11D	52,5	48,4	0,5187484	0,4856609	-7,80952381
Terras de Trás-os-Montes	11E	21,9	20	1,9707701	1,9426435	-8,675799087
Centro	16	83,2	80	3,8112609	3,9217115	-3,846153846
Oeste	16B	160,9	161,5	5,1874837	5,2257109	0,372902424
Região de Aveiro	16D	219	215,2	2,5463676	2,4744421	-1,735159817
Região de Coimbra	16E	107,5	101,9	2,849563	2,8678274	-5,209302326
Região de Leiria	16F	120,3	118,1	1,9873511	1,9426435	-1,82876143
Viseu Dão Lafões	16G	83,9	80	0,4666367	0,4395231	-4,648390942
Beira Baixa	16H	19,7	18,1	1,7765355	1,7265244	-8,121827411
Médio Tejo	16I	75	71,1	0,919061	0,8547631	-5,2
Beiras e Serra da Estrela	16J	38,8	35,2	22,403297	22,651223	-9,278350515
Área Metropolitana de Lisboa	17	945,8	932,8	0,5755975	0,5560817	-1,37449778
Alentejo	18	24,3	22,9	0,4453182	0,4346665	-5,761316872
Alentejo Litoral	181	18,8	17,9	0,3600445	0,3423909	-4,787234043
Baixo Alentejo	184	15,2	14,1	1,366748	1,3719919	-7,236842105
Lezíria do Tejo	185	57,7	56,5	0,4737428	0,4395231	-2,079722704
Alto Alentejo	186	20	18,1	0,5448042	0,5172288	-9,5
Alentejo Central	187	23	21,3	2,0607812	2,146621	-7,391304348
Algarve	15	87	88,4	0	0	1,609195402

## 9. Pessoal ao serviço

NUT3_2013_Desig	DICO	2010-2011	2014-2015	PPES10	PPES15	VARPPES1015
Alentejo Central	187	45773,5	42080	1,382351	1,313253	-8,069079271
Alentejo Litoral	181	28505,5	28662	0,860861	0,894497	0,549016856
Algarve	150	158716	152696	4,793193	4,76541	-3,79293833
Alto Alentejo	186	25252,5	24977,5	0,762621	0,77951	-1,089001089
Alto Minho	111	62345,5	64743	1,882822	2,02053	3,845506091
Alto Tâmega	11B	17320	18871	0,523061	0,588935	8,954965358
AM Lisboa	170	1105177,5	1034627,5	33,37615	32,28915	-6,383589966
AM Porto	11A	614951	606724	18,5714	18,93493	-1,337830169
Ave	119	141758,5	143058,5	4,28108	4,464638	0,917052593
Baixo Alentejo	184	29098	27812	0,878754	0,86797	-4,419547735
Beira Baixa	16H	20774,5	19119,5	0,627386	0,59669	-7,966497389
Beiras e Serra da Estrela	16J	50514,5	51520,5	1,525528	1,607876	1,991507389
Cávado	112	139357,5	142173	4,20857	4,437003	2,020343361
Douro	11D	42191,5	50926,5	1,274175	1,589339	20,70322221
Lezíria do Tejo	185	71367,5	67205,5	2,155285	2,097381	-5,831786177
Médio-Tejo	16I	66015	57150	1,993641	1,783565	-13,42876619
Oeste	16B	113481	108159	3,427105	3,375478	-4,689771856
Região de Aveiro	16D	128592,5	123257,5	3,883469	3,846679	-4,148764508
Região de Coimbra	16E	130730	123265,5	3,948021	3,846929	-5,709860017
Região de Leiria	16F	111255,5	101182	3,359895	3,157736	-9,054383828
Tâmega e Sousa	11C	115185	120307	3,478565	3,754598	4,446759561
Terra de Trás-os-Montes	11E	22674,5	28608	0,684766	0,892812	26,16816247
Viseu Dão-Lafões	16G	70242	67132	2,121295	2,095088	-4,427550468

## 10. Taxa de Desemprego

NUTIII	DICO	POP1564	POP1564	Des_2009	Des_2016	PDENS09	PDENS16	PVARDENS0916	TxDesemp09	TxDesemp16
Alto Minho	111	158991	149830	9878	8440	1,956911	1,864567	-14,55760275	6,2	5,6
Cávado	112	285244	281327	19920	16548	3,946313	3,655789	-16,92771084	7,0	5,9
Ave	119	299233	291005	31357	20189	6,212075	4,460159	-35,61565201	10,5	6,9
AM Porto	11A	1224448	1156049	119950	108444	23,76306	23,95748	-9,592330138	9,8	9,4
Alto Tâmega	11B	59651	53837	4427	4418	0,877024	0,976026	-0,203297944	7,4	8,2
Tâmega e Sousa	11C	300330	295836	27489	24321	5,445793	5,373002	-11,52460984	9,2	8,2
Douro	11D	133594	124775	10548	13187	2,089644	2,913276	25,01896094	7,9	10,6
Terra de Trás-os-Montes	11E	73778	66729	4925	5245	0,975682	1,158727	6,497461929	6,7	7,9
Oeste	150	235322	232692	15220	11872	3,015205	2,622765	-21,99737188	6,5	5,1
Região de Aveiro	16B	249728	241310	17890	13020	3,544153	2,876382	-27,22191168	7,2	5,4
Região de Coimbra	16D	301726	278954	17980	17485	3,561983	3,862791	-2,753058954	6,0	6,3
Região de Leiria	16E	193406	187541	10616	9004	2,103115	1,989166	-15,18462698	5,5	4,8
Viseu Dão-Lafões	16F	172174	163613	12084	11258	2,393938	2,48712	-6,835484939	7,0	6,9
Beira Baixa	16G	53898	49717	3739	2865	0,740726	0,632937	-23,37523402	6,9	5,8
Médio-Tejo	16H	155422	148474	8950	7547	1,773067	1,667285	-15,67597765	5,8	5,1
Beiras e Serra da Estrela	16I	149552	135440	11292	9673	2,237036	2,136962	-14,33758413	7,6	7,1
AM Lisboa	16J	1861750	1776377	120135	113079	23,79971	24,98144	-5,873392434	6,5	6,4
Alentejo Litoral	181	62881	58877	4239	4344	0,83978	0,959678	2,476999292	6,7	7,4
Baixo Alentejo	184	79932	74395	5331	6125	1,056114	1,353137	14,89401613	6,7	8,2
Lezíria do Tejo	185	158139	151433	11067	8599	2,192462	1,899693	-22,30053312	7,0	5,7
Alto Alentejo	186	73005	66961	5380	5533	1,065821	1,222352	2,843866171	7,4	8,3
Alentejo Central	187	105736	97529	6756	6981	1,338418	1,542244	3,330373002	6,4	7,2
Algarve	117	289875	282357	25602	24475	5,071963	5,407023	-4,401999844	8,8	8,7

## 11. RSI

DICO	2009	2016	PRSI09	PRSI16	VAR0916
111	88803	86764	2,107654	2,147227	-2,296094
112	174178	172130	4,133948	4,259857	-1,175809
119	191489	188238	4,544808	4,658496	-1,697748
11A	765535	737616	18,16924	18,25445	-3,646992
11B	26567	24729	0,630542	0,611991	-6,918357
11C	178981	172822	4,247943	4,276983	-3,441147
11D	67289	62314	1,59704	1,542141	-7,393482
11E	34737	34236	0,824449	0,847269	-1,442266
150	158219	148502	3,755177	3,675113	-6,141487
16B	160351	156269	3,805778	3,86733	-2,545665
16D	174966	167205	4,152651	4,137974	-4,435719
16E	126763	121354	3,008599	3,003257	-4,267018
16F	100006	93707	2,373547	2,319052	-6,298622
16G	31068	28484	0,737369	0,704919	-8,31724
16H	94209	86861	2,235961	2,149628	-7,799679
16I	82999	76393	1,969902	1,890567	-7,959132
16J	1238633	1194754	29,39777	29,56766	-3,542534
181	41698	40935	0,989662	1,013056	-1,829824
184	47376	45507	1,124424	1,126203	-3,945035
185	105059	96576	2,493475	2,390054	-8,074511
186	42984	40171	1,020184	0,994148	-6,544296
187	65713	61816	1,559635	1,529817	-5,930333
117	215734	203363	5,12024	5,032808	-5,734377



## 12. Subsídio de Desemprego

Territórios		Sexo	
		Total	
Âmbito Geográfico	Anos	2009	2016
NUTS III	Alto Minho	1 836	507
NUTS III	Cávado	4 378	1 202
NUTS III	Ave	6 052	1 353
NUTS III	Área Metropolitana do Porto	24 246	9 916
NUTS III	Alto Tâmega	1 079	297
NUTS III	Tâmega e Sousa	5 392	2 369
NUTS III	Douro	2 539	1 019
NUTS III	Terras de Trás-os-Montes	1 079	469
NUTS III	Oeste	3 577	1 137
NUTS III	Região de Aveiro	3 351	932
NUTS III	Região de Coimbra	3 838	1 377
NUTS III	Região de Leiria	2 224	675
NUTS III	Viseu Dão Lafões	3 374	1 066
NUTS III	Beira Baixa	816	304
NUTS III	Médio Tejo	2 169	838
NUTS III	Beiras e Serra da Estrela	2 663	878
NUTS III	Área Metropolitana de Lisboa	24 772	10 036
NUTS III	Alentejo Litoral	1 313	448
NUTS III	Baixo Alentejo	2 452	573
NUTS III	Lezíria do Tejo	3 951	1 196
NUTS III	Alto Alentejo	1 899	591
NUTS III	Alentejo Central	2 382	667
NUTS III	Algarve	7 691	4 145